Anais do

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

DE **20 A 24 DE OUTUBRO** DE 2025

Programa de Pós-Graduação em
DIREITO
Gestão de Conflitos
UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

24 de outubro de 2025

Anais do

III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos

"Direito, Governança e Governabilidade: Controle das Contas Públicas"

Coordenadores:

Profa. Dra. Audrey Moretti Martins

Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira

Profa. Dra. Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Edição:

Bruno Aloísio Cândido

ARARAQUARA-SP

UNIARA

2025

Universidade de Araraquara
Reitor: Prof. Dr. Luiz Felipe Cabral Mauro
Pró-Reitor Acadêmico: Prof. Flávio Módolo
Pró-Reitor Administrativo: Prof. Esp. Fernando Soares Mauro
Pró-Reitora de Pós-Graduação Stricto Sensu: Profa. Dra. Vera Lucia Silveira Botta Ferrante
Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento: Prof. Dr. Ricardo Arruda Mauro

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Gestão de Conflitos
Coordenador: Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira

Chefe do Departamento de Ciências Jurídicas e
Coordenador da graduação em Direito: Prof. Dr. Fernando Passos

C758 Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos (3: 2025 : Araraquara, SP)
Anais do III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos, 20 a 24 de outubro de 2025, Araraquara [recurso eletrônico] organizado por Audrey Moretti Martins et al. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2025.
696f.

Disponível em: www.uniara.com.br/eventos/cid-gc-2025

ISBN 978-65-01-82391-1

1. Direito- Congresso. 2. Gestão de conflitos. I. Título.

CDU 340

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Rosmary dos Santos CRB-8 4439

Ficha Técnica

Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA).

Comissão Organizadora do III CID-GC
Profa. Dra. Aline Ouriques Freire Fernandes
Profa. Dra. Audrey Moretti Martins
Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira
Prof. Me. Fernando Henrique Rugno da Silva
Profa. Dra. Geralda Cristina F. Ramalheiro
Profa. Dra. Jamilie Gonçalves Calissi
Profa. Me. Mariana Passos Beraldo
Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

Comissão Científica
Prof. Dr. Fernando Passos
Profa. Me. Julia Schütz Veiga
Profa. Me. Mônica Nogueira Rodrigues
Profa. Dra. Mônica Pereira Pilon
Prof. Dr. Sergio Azevedo Fonseca

Apoio Técnico
Alessandra Cristina Benedette
Bruno Aloísio Cândido
Cristiane de Fátima Fermino
Silvia Helena Enídio Vasconcellos

Produção Técnica
Camila Módolo
Carolina Marques Déa
Celso Andretta Junior
Juliano Marcello
Rafael Lopes

Grupos de Trabalho (GTs) do III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos

GT1: " Planejamento, Orçamento e Controle das Contas Públicas"
GT2: "Políticas Públicas, Judicialização e Conflitos Estruturais"
GT3: "Conflitos Jurídicos e o Sistema de Justiça: Desafios e Oportunidades"
GT4: "Tecnologia, Governança Digital e Proteção de Dados no Setor Público"
GT5: "Inovações no Direito e Acesso à Justiça"

Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos
Universidade de Araraquara - Uniara - Unidade II
Rua Carlos Gomes, 1338 - Araraquara/SP - CEP 14801-340

REALIZAÇÃO

UNIARA

AAATF
TOURINHO FILHO

DIRETÓRIO ACADÊMICO DE DIREITO
PROFESSOR WALTER MEDEIROS MASTRO

Coordenadoria de Extensão do Curso de Direito

Coordenação do Curso de Direito

Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos

APOIO

OAB
5ª Subseção Araraquara

Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas para a Inovação e o Desenvolvimento Local" (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

APRESENTAÇÃO

Caros Colegas, Profissionais e Pesquisadores(as) do Direito,

É com imensa honra e comprometimento que trazemos à luz o próximo marco em nossa jornada científica: o evento "Direito, Governança e Governabilidade: Controle das Contas Públicas". A escolha do tema reflete a crescente centralidade das finanças públicas no debate jurídico contemporâneo e nos mecanismos de gestão democrática. Em um cenário de restrições fiscais, judicialização de políticas públicas e exigência de maior accountability dos governantes, torna-se imprescindível refletir sobre os limites e possibilidades do direito na consolidação de práticas eficazes de controle, transparência e corresponsabilidade na administração dos recursos públicos. O tema propõe um olhar transversal sobre como a governança institucional e os marcos jurídicos podem fortalecer a governabilidade, evitando rupturas institucionais e assegurando a concretização dos direitos fundamentais.

A governança pública, nesse contexto, é compreendida como o conjunto de processos, estruturas e valores que orientam a atuação coordenada de diferentes atores estatais e sociais na formulação, execução e controle das políticas públicas. O direito assume papel estruturante ao garantir instrumentos normativos e institucionais que promovam a legalidade, a economicidade e a responsabilidade fiscal. Ao mesmo tempo, a governabilidade política - entendida como a capacidade de formular e implementar decisões legítimas e eficazes - depende da construção de pactos interinstitucionais e do uso de métodos adequados de resolução de conflitos, especialmente diante de disputas orçamentárias, controle judicial de políticas públicas e exigência de metas fiscais em níveis municipal, estadual e federal.

Nesse cenário, o combate à corrupção se apresenta como elemento indissociável da efetividade da governança e da proteção das contas públicas. A corrupção fragiliza a confiança nas instituições, distorce prioridades orçamentárias e compromete a alocação equitativa dos recursos públicos. Assim, torna-se fundamental fortalecer os mecanismos de integridade, transparência e participação cidadã, bem como assegurar a atuação articulada dos sistemas de controle interno e externo, dos órgãos de persecução penal e das instâncias judiciais e administrativas. O congresso, ao abordar o controle das contas públicas sob a perspectiva do direito e da governança, pretende também estimular o debate sobre boas práticas anticorrupção,

compliance público, responsabilização de agentes públicos e prevenção de fraudes, promovendo uma cultura jurídica comprometida com a ética, a justiça fiscal e a integridade institucional.

Com essas elucidações, convidamos você a se unir a nós neste evento, mergulhando nas discussões sobre a capacidade transformativa do Direito diante dos conflitos e explorando as vias pelas quais a inovação e a resiliência podem convergir na busca por soluções e avanços jurídicos de substância.

Estamos confiantes de que esse encontro será um catalisador de reflexões enriquecedoras e uma plataforma para a construção colaborativa do conhecimento. Aguardamos com expectativa a sua participação e contribuições, sabendo que elas enriquecerão o cenário em constante evolução do campo jurídico.

Com dedicação e entusiasmo,

Comitê Organizador do Evento

LISTA DE TRABALHOS

GT 1: " Planejamento, Orçamento e Controle das Contas Públicas"

O grupo é destinado a trabalhos que investiguem o ciclo orçamentário sob a ótica do direito financeiro, incluindo a elaboração, execução e fiscalização do orçamento público. Abrange estudos sobre responsabilidade fiscal, equilíbrio de contas públicas, limites de gasto, controle externo (Tribunais de Contas) e o papel do Judiciário na revisão e efetivação de políticas públicas dependentes de recursos orçamentários.

Professores coordenadores: Aline Ouriques Freire Fernandes, Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro, Mariana Passos Beraldo e Pedro Costa Monteiro.

ESTUDO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR AGREGADO BRASILEIRO: ASPECTOS GERAIS, EDUCATIVOS E IMPLICAÇÕES SÓCIO JURÍDICAS

Letícia Sutani Mendonça; Edmundo Alves de Oliveira; Mariana Passos Beraldo.

O NOVO PARADIGMA DA CONTRATAÇÃO DIRETA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: GOVERNANÇA, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA SOB A ÉGIDE DA LEI No 14.133/2021

Thorn Gabriel Malara; José Eduardo Melhen; Tiago Romano; Nathan Frasnelli Lorenzeti.

A CONSULTA FISCAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

Patrícia de Lima Villadouro; Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro.

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E OS AVANÇOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Guilherme Sales Bernardinelli; Plínio Antônio Britto Gentil.

GT 2: "Políticas Públicas, Judicialização e Conflitos Estruturais"

Este grupo busca reunir reflexões sobre a atuação judicial em políticas públicas, especialmente em contextos de judicialização estrutural. Abrange pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na efetivação de direitos sociais, estratégias dialógicas para resolução de conflitos complexos, técnicas decisórias e monitoramento de políticas estruturantes com impactos orçamentários e sociais.

Professores coordenadores: Augusto Martinez Perez Filho, Patrícia Borba Marchetto e Renan Posella Mandarino.

A DIGNIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Matheus Conde Pires.

FOLLOW THE MONEY": A LEI ANTIMÁFIA E A MUDANÇA DE PARADIGMA NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA
Ana Clara Chaves Marques; Pedro Alonso das Neves Braga; Augusto Martinez Perez Filho.

NOTAS DEVOLUTIVAS EM REGISTROS DE IMÓVEIS: DESAFIOS E PRÁTICAS PARA A ADOÇÃO DE LINGUAGEM SIMPLES COMO FORMA DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA

Augusto Martinez Perez Filho; Thaís Camatte Vieira Andrade.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O ATIVISMO JUDICIAL NO INTERIOR PAULISTA: UMA ANÁLISE CONTEXTUALIZADA A PARTIR DA TRADIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA
Hugo B.P. Grifoni; Luciléia Aparecida Colombo.

GT 3: "Conflitos Jurídicos e o Sistema de Justiça: Desafios e Oportunidades"

Este grupo de trabalho reúne discussões sobre a gestão de conflitos em diferentes ramos do direito e o papel fundamental do Poder Judiciário na resolução de disputas. Aborda tanto conflitos individuais quanto coletivos, estruturais ou difusos, exigindo uma atuação mais ampla, dialógica e eficiente das instituições jurídicas. Serão exploradas estratégias, processos educacionais, práticas inovadoras, negociação, mediação e abordagens interdisciplinares para uma justiça mais acessível e eficaz. Também se propõe a analisar a interação do Judiciário com as demais instituições e os desafios da judicialização em contextos sociais e econômicos complexos, promovendo a troca de experiências entre profissionais e pesquisadores.

Professores coordenadores: César Augusto Nunes, Edmundo Alves de Oliveira, Júlio César Franceschet, Larissa Camerlengo Dias Gomes, Monica Pereira Pilon, e Sérgio de Oliveira Médici.

APLICABILIDADE DA AGENDA 2030 EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MPT NO TRT DA 15ª REGIÃO - CAMPINAS SOBRE CASOS DE TRABALHO ESCRAVO RURAL NA AGRICULTURA: PERSPECTIVAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Juliane Caravieri Martins; Helena Carvalho de Lorenzo.

DA SENTENÇA AO CONSENSO: O PROTAGONISMO DA ADVOCACIA E O DESAFIO CURRICULAR DAS IES NA CONSTRUÇÃO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

Cristiane Meneghette; Aline Ouriques Freire Fernandes.

DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Michel Gnoatto Dos Anjos; Luis Alfredo Pontes Ramos; Patrícia da Silva Dias Amaral; Guilherme Sales Bernardinelli; Felipe Targão Segura, Edmundo Alves de Oliveira; Geralda Cristina De Freitas Ramalheiro.

COMPLEXIFICAÇÃO DOS CONFLITOS, POLICONTEXTURALIDADE E RESILIÊNCIA JURÍDICA: LUHMANN, TEUBNER E O ACESSO À JUSTIÇA EM SOCIEDADES COMPLEXAS

Jamile Gonçalves Calissi; Aline Ouriques Freire Fernandes; Miriam da Costa Claudino.

ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO: A RECONFIGURAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL APÓS A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 (LEI Nº 13.467/2017)

Larissa Camerlengo Dias Gomes; Ricardo Augusto Bonotto Barboza; Helena de Carvalho de Lorenzo; André Luiz Romano; Edmundo Alves de Oliveira.

GT 4: "Tecnologia, Governança Digital e Proteção de Dados no Setor Público"

O foco deste grupo é a interface entre direito, tecnologia e administração pública, acolhendo trabalhos sobre governo digital, transformação digital dos serviços públicos, proteção de dados pessoais, inteligência artificial no setor público, blockchain, dados abertos e os desafios normativos, éticos e institucionais da era digital para a gestão pública e o controle das contas.

Professores coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos e Jamile Gonçalves Calissi.

TERRITÓRIO VIRTUAL VERSUS CONTROLE SOBERANO DO ESTADO: OS DESAFIOS POLÍTICOS DAS FRONTEIRAS VIRTUAIS

Manoel Ilson Cordeiro Rocha; Pedro Peliciari Rocha.

OFICINAS DE PARENTALIDADE, GOVERNANÇA DIGITAL E PROTEÇÃO DE DADOS: DESAFIOS TECNOLÓGICOS NA PREVENÇÃO DA ALIENAÇÃO PARENTAL

Bruno Aloísio Cândido; Júlio César Franceschet; Danilo Henrique Divardin

AUTORIZAÇÃO ELETRÔNICA DE DOAÇÃO DE ÓRGÃOS, TECIDOS E PARTES DO CORPO HUMANO AEDO - Maria Gabriela Souto Caetano

A PROPRIEDADE INTELECTUAL E A PROTEÇÃO DO CONHECIMENTO NA ERA DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Gabryella Letice Da Nóbrega Dal Negro; Fernando Passos; Ricardo Augusto Bonotto Barboza; Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro.

GT 5: "Inovações no Direito e Acesso à Justiça"

Este grupo de trabalho acolhe estudos e práticas inovadoras que ampliem o acesso à justiça, melhorem o sentenciamento e contribuam para a pacificação social. São bem-vindas propostas voltadas à celeridade processual e à redução do volume de ações judiciais, por meio de inovações tanto no âmbito do Poder Judiciário quanto em processos de desjudicialização. O grupo abrange todas as áreas do Direito (público, privado, civil, penal, trabalhista, ambiental, digital, etc.) e incentiva a submissão de pesquisas aplicadas, desenvolvimento de artefatos jurídicos, soluções tecnológicas e abordagens alternativas que beneficiem diretamente o cidadão e promovam maior efetividade institucional.

Professores coordenadores: Audrey Moretti Martins; Carla Abrantkoski Rister, Fernando Passos, Leonel Cezar Rodrigues, Plínio Antônio Britto Gentil, Ricardo Augusto Bonotto Barboza.

LINGUAGEM CLARA E VISUAL LAW NO EXTRAJUDICIAL: INOVAÇÃO DE BAIXO CUSTO PARA PREVENIR CONFLITOS

Felipe Targão Segura; Ricardo Augusto Bonotto Barboza; Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro; Audrey Moretti Martins.

DISPENSA DE JUSTA CAUSA PARA DOAÇÕES COM CLÁUSULAS RESTRITIVAS EM CASOS DE ADIANTAMENTO DA LEGÍTIMA: OS IMPACTOS NA PRÁTICA REGISTRAL BRASILEIRA

Michel Gnoatto dos Anjos; Plínio Antônio Britto Gentil.

CLÁUSULAS CONTRATUAIS DISRUPTIVAS E A PREVENÇÃO DE CONFLITOS NO CONTEXTO DAS STARTUPS BRASILEIRAS

Lazaro Antônio Mazaro Junior; Fernando Passos; Ricardo Augusto Bonotto Barboza; Audrey Moretti Martins.

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM STARTUPS DE BASE TECNOLÓGICA: DESENVOLVIMENTO E APLICAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE

João Victor Maciel Gonçalves; Cristiane Meneghette; João Gabriel Ribeiro dos Santos; Letícia Rosim; Fernando Passos; Mariana Passos Beraldo.

ARBITRAGEM E ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: LIMITES, POSSIBILIDADES E CAMINHOS PARA SUA DEMOCRATIZAÇÃO NO SISTEMA MULTIPORTAS

João Gabriel Ribeiro dos Santos; Plínio Antônio Britto Gentil; Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPORTE COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

Débora Passos; Plínio Gentil.

INFÂNCIA, SEXUALIZAÇÃO E ERRO DE PROIBIÇÃO CONFLITO DE CLASSES E A IDEALIZAÇÃO BURGUESA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Ana Paula Jorge; Plínio Gentil.

CYBERCONDRIA JURÍDICA: ANSIEDADE INFORMACIONAL E O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO NO ECOSSISTEMA DIGITAL

Mariana Caliman; Alexandre Eli Alves; Marcos Roberto Costa.

AUTONOMIA E ÉTICA NA RECUSA DE TRATAMENTO: DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA E OS LIMITES DA AÇÃO MÉDICA

Dhyane Cristina Oro; Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro.

NEGATIVA DE INSTAURAÇÃO DO INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL: REFLEXOS JURÍDICOS E ÉTICOS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Dhyane Cristina Oro; Plínio Antônio Britto Gentil.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

GT 1 - PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

O Grupo de Trabalho "Planejamento, Orçamento e Controle das Contas Públicas" consolidou-se como um espaço de reflexão crítica sobre os instrumentos jurídicos e administrativos que estruturam a gestão fiscal, o controle das contas e a efetividade das políticas públicas. Reunindo pesquisas voltadas à governança, eficiência, transparência e prevenção de conflitos na administração pública, o GT revelou a relevância de um Direito Financeiro e Administrativo comprometido com o equilíbrio entre autonomia federativa, responsabilidade fiscal e justiça social.

Os trabalhos apresentados dialogam de forma orgânica, compondo um panorama coerente das transformações institucionais que marcam o Estado contemporâneo. O artigo "Estudo do Imposto sobre o Valor Agregado Brasileiro: aspectos gerais, educativos e implicações sócio-jurídicas", de Letícia Sutani Mendonça, Edmundo Alves de Oliveira e Mariana Passos Beraldo, inaugura o debate ao examinar a recente Reforma Tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025) e a adoção do modelo IVA-dual como instrumento de harmonização federativa. A pesquisa destaca a reconfiguração do sistema de arrecadação nacional como meio de reduzir desigualdades regionais e fortalecer a capacidade orçamentária do Estado, abrindo caminho para reflexões sobre governança fiscal e justiça distributiva.

A partir desse eixo estruturante, o estudo "A Consulta Fiscal Municipal como instrumento de governança e prevenção de conflitos tributários", de Patrícia de Lima Villadouro e Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro, aprofunda a análise institucional ao tratar da consulta fiscal como mecanismo preventivo de litígios e de fortalecimento da segurança jurídica tributária. O trabalho demonstra como a gestão fiscal dialógica e a uniformização interpretativa contribuem para o planejamento tributário

responsável e para o controle eficiente das receitas municipais, em sintonia com os princípios da transparência e da boa governança administrativa.

Em continuidade, o artigo "O novo paradigma da contratação direta no Direito Administrativo Brasileiro: governança, eficiência e segurança jurídica sob a égide da Lei nº 14.133/2021", de Thorn Gabriel Malara, José Eduardo Melhen, Tiago Romano e Nathan Frasnelli Lorenzeti, amplia a discussão para o campo da gestão das despesas públicas, analisando como a Nova Lei de Licitações fortalece a função gerencial do Estado. A pesquisa evidencia que a contratação direta, quando amparada em critérios técnicos e princípios constitucionais, pode representar instrumento legítimo de eficiência administrativa e de controle das contas públicas, reforçando o elo entre planejamento, execução e accountability governamental.

Encerrando o conjunto, o estudo "Usucapião Extrajudicial e os Avanços do Código de Processo Civil de 2015", de Guilherme Sales Bernardinelli e Plínio Antônio Britto Gentil, amplia a dimensão da governança jurídica ao examinar a desjudicialização como política pública de gestão de conflitos e racionalização de recursos estatais. Ao transferir determinadas demandas para a esfera administrativa e notarial, o artigo demonstra como a eficiência e a economicidade também se expressam na modernização dos procedimentos de registro e na ampliação do acesso à justiça.

Assim, os trabalhos reunidos neste GT convergem para uma reflexão integrada: a construção de uma administração pública moderna, transparente e orientada por resultados, que articula a arrecadação, a despesa e a resolução de conflitos dentro de um modelo jurídico de governança fiscal e social.

Aline Ouriques Freire Fernandes, Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro, Mariana Passos Beraldo e Pedro Costa Monteiro.

ESTUDO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR AGREGADO BRASILEIRO: ASPECTOS GERAIS, EDUCATIVOS E IMPLICAÇÕES SÓCIO JURÍDICAS

SUTANI MENDONÇA, Letícia[1]

ALVES DE OLIVEIRA, Edmundo[2]

BERALDO, Mariana Passos[3]

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido por sua complexidade, sobretudo no que diz respeito à tributação sobre o consumo, essencial fonte fiscal do país. Os principais tributos indiretos em tela são o ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins, que embora representem parcela significativa da arrecadação nacional, são também os principais catalisadores das chamadas Guerras Fiscais entre os estados brasileiros, através da adoção de diferentes alíquotas para atrair investimentos. Neste ínterim, a Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, busca reestruturar este cenário, objetivando reduzir as desigualdades regionais e simplificar a tributação sobre o consumo. Para isso, criam-se dois tributos indiretos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, e a Contribuição de Bens e Serviços (CBS), de competência federal, ambos embasados no modelo do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotado internacionalmente, adotando o funcionamento do modelo IVA-dual como o diferencial. Deste modo, esta pesquisa, de abordagem dedutiva e caráter exploratório, propõe-se a investigar o funcionamento do IVA-dual proposto pela reforma tributária brasileira, tomando como referência características base do IVA europeu, por ser um tributo consolidado e harmonizado entre diferentes jurisdições. O estudo fundamenta-se em análise comparativa de legislação, doutrina e bibliográfica, com destaque para o princípio da tributação no destino e sua repercussão sobre a harmonização fiscal. Os resultados indicam que o modelo brasileiro de IVA, pode impactar sócio juridicamente na redução de desigualdades fiscais entre estados brasileiros e simplificação da arrecadação de receitas tributárias.

1 Graduanda em Direito pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Pesquisadora financiada pelo PIBIC/CNPq. lsmendonca@uniara.edu.br.

2 Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA), e integrante do corpo editorial da Revista de Direito e Gestão de Conflitos. eaoliveira@uniara.edu.br.

3 Doutorada na NOVA School of Law. Professora de Direito Fiscal, Direito Internacional Privado e Globalização na Universidade de Araraquara (UNIARA). mpberaldo@uniara.edu.br.

Palavras-chaves: Reforma Tributária; Imposto sobre Valor Agregado; IVA-Dual; IBS; CBS; Harmonização Fiscal; Federalismo.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s): Agradeço à equipe do evento, à minha mãe e família, aos meus orientandos e todos os participantes, sejam espectadores ou apresentados, do III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos. Agradeço à Universidade de Araraquara (UNIARA) por realizar relevante acontecimento, que empodera e reverencia os pesquisadores e estudantes de Direito. Por fim agradeço ao CNPq, por me permitir realizar uma pesquisa (iniciação científica) financiada, em prol do debate acadêmico. Ao passo, agradeço a mim mesma pela persistência e busca por novos horizontes, que me desafiam e desenvolvam como pessoa, pesquisadora e estudante.

Grata.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a tributação do consumo no Brasil é uma das principais fontes de arrecadação fiscal Estatal. Porém, a implementação dos impostos sobre consumo, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS), não é harmoniosa no presente cenário brasileiro, o que, de certa forma, cria disparidades entre entes federativos e suas respectivas arrecadações, o que é chamada de "Guerra Fiscal".

Nesse ínterim, conceitua-se como o fenômeno da "Guerra Fiscal", em termos econômicos, como a disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas (Fernandes e Wanderlei, 2000, p. 6).

Essa Guerra Fiscal é ocasionada pela divergência em que os Estados aplicam a alíquota desse tributo (ICMS). Pois devido ao Art. 155 da Constituição Federal, definida a competência estadual, concede autonomia aos estados na liberdade de determinação das alíquotas sobre o consumo, ou seja, proporcionando a existência de alíquotas desiguais e onerosas. Assim, isso causa, atualmente, divergências fiscais de modo a dificultar o controle federativo, a harmonização e a justiça tributária.

Então, devido a diferentes alíquotas estatais, obtemos assim não só uma divergência fiscal, mas também uma desigualdade econômica regional, uma vez que regiões mais industrializadas são atrativas para a instalação de empresas e indústrias, o que consequentemente atrai empregos e clientes. Portanto, gera renda para tal estado, os quais possuem melhores condições para investimento e desenvolvimento econômico e urbano. Já aquelas regiões mais fragilizadas economicamente, são consideradas menos interessantes para a instalação de empresas, possuindo menos incentivo/investimento destas. Assim, enfraquece-se a concorrência destes estados perante a outros, perpetuando assim seu subdesenvolvimento.

Dessa forma, esse ciclo reflete inclusive no âmbito social, uma vez que em face disto, certas regiões possuem cargas tributárias mais altas do que outras, o que, devido à falta de infraestrutura econômica, se torna uma tributação abusiva para o consumidor, principalmente àqueles de baixa renda. Assim, é dada justificativa à reforma tributária implementada pela Lei Complementar 214 de 2025, que teve origem com o Projeto de Lei Complementar 68 de 2024, a fim de harmonizar o sistema tributário e reduzir as Guerras Fiscais.

A Lei regulamenta a reforma tributária e institui três tributos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência partilhada Estadual e Municipal, a Contribuição de Bens e Serviços (CBS) de competência exclusiva da União e o Imposto Seletivo (IS) também de competência da União. O IBS substituirá o ICMS e o Imposto Sobre Serviços (ISS), o CBS substitui o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ambos no modelo IVA, caracterizados como uma forma de IVA-Dual. Já o Imposto Seletivo não substitui tributos, apenas estabelece tributação seletiva sobre produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente, visando desestimular o consumo destes.

Deste modo, a pesquisa delimita-se à seara tributária, especificamente a tributação sobre o consumo, que passa por mudanças significativas em território brasileiro, à luz da reforma tributária. Neste aspecto, acompanha-se a atualização e evolução global pela inserção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (*Value-added tax - VAT*), o qual é utilizado por mais de 174 países, e será adotado pelo Brasil na modalidade Dual.

Em aspectos gerais, a tese compara os tributos sobre o consumo, os implementados pela reforma tributária brasileira (IVA-Dual) e o consolidado IVA de origem europeia. Assim, perpassa-se, em linhas gerais, pelo sistema tributário do Brasil, a reforma tributária e suas implicações sócio jurídicas, além da contribuição do IVA-dual na redução das disparidades regionais.

O problema, portanto, pode ser sintetizado desta forma: em analogia ao IVA Europeu, pode-se esperar que o IVA dual brasileiro e seu impactará significativamente na simplificação e na redução das Guerras Fiscais?

Tal questionamento justifica-se face a modernização do sistema tributário no Brasil implicar em profundas alterações na dinâmica fiscal do país, com a redistribuição e repartições de receitas. Além disso, tal fato interfere diretamente no patrimônio do consumidor, nas finanças públicas e na administração federativa. Por esse motivo, o estudo parte do pressuposto de que o modelo dual possui potencial de simplificação e redistribuição, desde que bem administrados pelas repartições federativas respectivas ao IBS e CBS no pós-reforma.

Visto isso, **o objetivo geral** desta pesquisa é analisar o funcionamento e possíveis impactos do IVA-dual brasileiro, comparando-o ao modelo europeu unificado, referente a sua capacidade de harmonização tributária regional. Já o**s objetivos específicos** visam:

- Estudar os fundamentos jurídicos do IBS e CBS e suas características intrínsecas.
- Identificar as diferenças e similaridades entre o IVA-Dual e o europeu.
- Projetar os impactos do IVA-Dual na redução das disparidades entre os Estados brasileiros, harmonização e simplificação tributária.

Em suma, **justifica-se a pesquisa** pela necessidade de estudo sobre 1) os efeitos socioeconômicos da reforma (na concorrência predatória, poder aquisitivo e custo de vida dos cidadãos); 2) desafios jurídicos enfrentados na implementação do IVA-dual (repartição de receitas, competência e cooperação federativa); e, inclusive, por 3) permitir a análise comparativa, por meio da exploração de contrastes e aproximações, entre dois distintos modelos de IVA (um de formato dual e outro europeu, de caráter uno), objetivando o avanço doutrinário.

Adota-se à pesquisa o **método de abordagem** dedutivo, conforme classificação do método científico de Lakatos (2021), e é classificada como predominantemente exploratória. Os temas aprofundados na pesquisa são: os institutos IBS e CBS, atual sistema tributário brasileiro sobre o consumo, motivações e aspectos da reforma tributária e premissas gerais sobre o sistema de IVA internacional para examinar o caso brasileiro. O caráter exploratório e breve procedimento comparativo objetiva elucidar e identificar

diferenças e semelhanças em contraponto ao IVA-Eu, contribuindo para o esclarecer os resultados de tal imposto, sucesso ou insucesso, no território brasileiro.

Para o delineamento do trabalho utilizou-se essencialmente a **pesquisa bibliográfica e documental**, segundo a classificação de Gil (2022), e para a obtenção dos resultados o método de estudo quantitativo e, enfim, o procedimento comparativo (estudo comparado) conforme Tylor (1981, p. 32), (apud Lakatos, 2021, p. 122). Desse modo, o levantamento de dados preza pela norma jurídica, como a Constituição Federal, a Lei Complementar 214/2025, Diretiva 2006/112/CE, além de obras referenciadas no campo tributário e financeiro.

Face ao exposto, reconhece-se, por fim, que a reforma tributária brasileira é um processo de longa duração, cuja implementação gradual, prevista entre 2026 e 2032, exigirá robusto esforço legislativo, tecnológico e administrativo. O êxito do modelo IVA-dual, se bem executado, poderá redefinir as bases do federalismo fiscal brasileiro e alinhar o país às práticas internacionais de boa governança tributária Appy et al. (2019, p. 43). Assim, esta pesquisa pretende contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a modernização do sistema tributário nacional, oferecendo uma análise crítica e comparativa acerca das possibilidades e limites do modelo IVA-dual brasileiro.

2 DESENVOLVIMENTO

O artigo apresenta <u>três grandes seções</u>: 1) a primeira parte, denominada Sistema Tributário Brasileiro, explica a atual sistemática tributária e evidentes complexidades, 2) Status quo da tributação sobre o consumo no Brasil, explicitando as problemáticas e onerosidade ao contribuinte hipossuficiente; 2) Reforma tributária, aborda-se sua histórica, justificativas e implementações, e, por fim, 3) IVA: aspectos gerais, explicitando suas principais características, inclusive, em território europeu. Ao passo, tece os Resultados e Discussões acerca do IBS e CBS, sua relação com o princípio da tributação no destino, breve diferenças e similaridades ao IVA europeu, além de discutir a possível harmonização tributária entre os estados brasileiros. Por fim, comparados

ambos os IVAs e explicados os resultados e funções jurídicas e socioeconômicas, encerra-se a pesquisa com as Considerações Finais.

2.1 Sistema Tributário Brasileiro

O Sistema Tributário Brasileiro compõe o conjunto de regras e de princípios jurídicos que se instituem e se adotam para regular todo o corpo de leis de um país (Paulsen, p. 31, 2025). Consequentemente, o Direito Tributário segue, respectivamente, os princípios jurídicos fundamentais de direito público, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público (Alexandre, 2016). Assim, o Código Tributário Nacional é responsável por regulamentar a relação vertical entre Estado e contribuintes.

Neste ínterim, disciplina o art. 3º do Código Tributário Nacional, conceituando o tributo como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". Essa definição evidencia a natureza obrigatória e legal do tributo, bem como sua função arrecadatória vinculada ao interesse público.

Neste sentido, a tributação é inerente ao Estado, seja totalitário ou democrático. Independentemente de o Estado servir de instrumento da sociedade ou servir-se dela, a busca de recursos privados para a manutenção do Estado é uma constante na história (Paulsen, 2025, p.1). Dessa forma, à perspectiva de BALEEIRO, destaca que a arrecadação fiscal é historicamente, em diversas jurisdições e países, um importante recurso de financiamento estatal ao longo da histórica jurídica (apud Paulsen, 2025, p. 1). Deste modo, do dever de tributar deriva-se a ação denominada de receitas públicas ou orçamentárias, cujas receitas tributárias (objeto do estudo) são derivadas.

Por essa razão, a Constituição passa a definir expressamente a estrutura normativa do Direito Tributário, em seus artigos 145 a 162, estabelece as bases do sistema tributário

brasileiro, definindo os tipos de tributos, as competências de cada ente (Estados, Distrito Federal e Municípios) e as limitações ao poder de tributar. À exemplo disso, as Normas Gerais de Direito Tributário, determina princípios, conceitos (de tributo, legislação tributária e normas complementares), bem como vigência, a aplicação, tributos em espécie e demais relevâncias educativas.

À luz de ABRAHAM (p. 37, 2025), o tributo deve possuir os seguintes elementos de Generalidade, que expressa a obrigação de todos os indivíduos que fazem parte de determinada coletividade a contribuir para o seu custeio, sem exceções ou privilégios odiosos; e Uniformidade, que indica a justa medida que os indivíduos devem pagar, considerando parâmetros como a contraprestação dos bens e serviços que o Estado coloca à sua disposição, a igualdade de sacrifício e a capacidade contributiva, que concretizam o princípio da isonomia como valor ideal da justiça fiscal. Esses princípios concretizam a noção de justiça fiscal, consagrada no art. 145, §1º, da Constituição Federal, ao dispor que "sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte".

O sistema tributário brasileiro é composto por cinco espécies tributárias típicas: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições em geral. A sua competência tributária é definida pela Constituição Federal, no Título VI, (Da Tributação e do Orçamento). Previstos, respectivamente, nos arts. 145 a 149-A da Constituição Federal e nos arts. 16 a 80 do CTN, e demais previsões legislativas. Cada espécie possui características e finalidades próprias:

- Impostos (arts. 145, I, 153 a 156-A, CF e art. 16 a 76, do CTN) - Destinam-se ao financiamento do Estado, cuja incidência tributária é a revelação de patrimônio/riqueza do contribuinte. São estabelecidos por lei orçamentária anual (Art. 167, CF) e possuem rol taxativo (art. 17, CTN). Os seus fatos geradores, são situações relacionadas ao contribuinte, ou seja, não são vinculados a qualquer atividade estatal (art. 16 do CTN). São exemplos o Imposto sobre a Renda (IR), o ICMS e o ISS. Paulsen (2025) destaca que os impostos são instrumentos de arrecadação geral, voltados ao financiamento das atividades estatais, e não podem ter destinação específica, diferentemente das contribuições.

- Taxas (art. 145, II, CF e arts. 77 a 80 do Código Tributário Nacional) - Têm como fato gerador o efetivo exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (PAULSEN, p.48, 2025).

- Contribuições de melhoria (art. 145, III, CF; arts. 81 e 82 do CTN e o Decreto Lei 195/1967) - Possui como pressuposto tanto a atividade do Estado (realização de obra pública) quanto o enriquecimento do contribuinte (valorização imobiliária), apresentando fato gerador misto. É tributo de incidência específica, para os beneficiários da valorização imobiliária, cabendo a estes a configuração da obrigação tributária, atribuída a ele competência comum (art. 81 do CTN).

- Empréstimos compulsórios (art. 148, CF) - São tributos cujo critério de validação constitucional está na finalidade de gerar recursos para fazer frente a uma situação de calamidade ou guerra externa ou para investimento nacional relevante e urgente, conforme se extrai do art. 148 da CF. (PAULSEN, p.50, 2025).

- Contribuições em geral (art. 149, 149-A e 195 CF) - Determinadas por finalidades específicas, cujo contribuinte é um grupo determinado de pessoas, obtendo caráter distributivo. Podem ser as contribuições: a) sociais, b) de intervenção no domínio econômico, c) do interesse de categorias profissionais ou econômicas; (de competência exclusiva da União - art. 149, CF); e d) de iluminação pública; de competência dos Municípios e Distrito Federal (art. 149-A). O rol dos arts. 149 e 149-A é taxativo, cujas destinações das contribuições não podem ser alteradas.

A repartição das competências tributárias no Brasil é um dos elementos mais complexos e controversos do sistema. A União, os Estados e os Municípios possuem autonomia legislativa e arrecadatória, mas estão sujeitos a limitações recíprocas, em observância às normas gerais de Direito Tributário estabelecidas pelo CTN. Em síntese, o Título II do CTN estabelece competência legislativa plena às constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios, que, via de regra, são indelegáveis, contudo, existem exceções.

No entanto, essa multiplicidade de entes competentes e normas aplicáveis, embora formem uma tentativa de organização legislativa, frequentemente resulta em disputas fiscais e insegurança jurídica, especialmente na tributação sobre o consumo. Por conseguinte, a arrecadação tributária no Brasil também reflete a estrutura federativa desigual do país, cujos estados dependem do sucesso obtido na expansão da produção, promovida pelos projetos incentivados. Dessa forma, estados com economias industrializadas e alto volume de circulação de mercadorias, como a região sudeste, concentram grande parte da arrecadação de ICMS, enquanto estados do Norte e Nordeste, com economias menos diversificadas, dependem em maior medida de transferências intergovernamentais (Fernandes e Wanderlei, 2000, p. 15).

Segundo Paulsen (2025), a Constituição Federal não traz um rol de princípios em matéria tributária, é preciso pinçá-los no texto constitucional. O princípio da legalidade tributária (art. 150, I, CF) assegura que nenhum tributo será instituído ou aumentado sem lei que o estabeleça. Pode-se arrolar Outros princípios estruturantes do sistema Tributário brasileiro, que são: o princípio da capacidade contributiva (graduação dos tributos conforme as possibilidades de cada um, sem incorrer na tributação do mínimo vital, de um lado, tampouco em confisco, de outro), da capacidade de colaboração (a instituição de deveres de colaboração ao contribuinte e a terceiros conforme esteja ao seu alcance), da isonomia (não estabelecimento de diferenças em matéria tributária sem razão suficiente embasada no critério da capacidade contributiva ou na efetiva e justificável utilização extrafiscal do tributo), da segurança jurídica (principalmente como garantia de certeza do direito, servido pelas regras da legalidade, os princípios da irretroatividade e da anterioridade) e da praticabilidade da tributação.

Em síntese, o texto constitucional e arranjo normativo em vigor, regula a matéria tributária, define as competências de cada ente federado, impõe-lhes limites ao poder de tributar e partilha o produto da arrecadação de impostos. Em alguns casos, disciplina pormenores, como no caso do ICMS, visando proteger o contribuinte e a evitar conflitos e sobreposições, na atuação das fazendas públicas e nas legislações dos diversos entes políticos (Correia Neto, 2019, p.6).

Contudo, persistem as disparidades que evidenciam o impacto da tributação sobre o desenvolvimento regional, de modo a justificar a atual busca por mecanismos de harmonização, como o modelo de IVA-dual proposto pela reforma tributária. O estudo do sistema vigente, portanto, é indispensável para compreender a relevância e o alcance do modelo de Imposto sobre Valor Agregado Dual a ser implementado no país.

2.2 Status quo da tributação sobre o consumo brasileira

A tributação sobre o consumo no Brasil representa uma das principais fontes de arrecadação pública e, simultaneamente, uma das maiores causas de desigualdade fiscal e distorção econômica. A complexidade do nosso sistema tem raízes históricas e culturais, resultante da interação de um conjunto de forças políticas e do confronto das vontades e dos atos dos governantes e da população em geral.

Desse modo, na seara constitucional brasileira, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965 estabeleceu um verdadeiro sistema tributário nacional, a partir da edição da Lei nº 5.172, de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN), lei inovadora ainda hoje corrente, abrigou a grande maioria dos conceitos sobre as diferentes espécies tributárias e promoveu a integração da tributação brasileira. Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualmente vigente no país, insere princípios e ideais democráticos, que norteiam indiretamente a administração do direito tributário (Costa Neto, 2018, p. 58).

Dessarte, é notório diversas características que se perpetuam na atualidade, dentre elas: normas tributárias complexas não compiladas, sobreposições tributárias (bis in idem e bitributação), competição fiscal entre entes federativos, Municípios sem rendas próprias (subordinados aos Estados), além das altas cargas fiscais (geralmente sobre o setor produtivo). São importantes aspectos que se arrastam ao longo do legado brasileiro, e que justificam a mudança tributária, urgente de simplificação e harmonização. Posto isto, os longos debates sobre reformas na tributação conversam sobre a atual problemática da

tributação sobre o consumo, que gera alta carga tributária nacional, desigualdades regionais e bitributação.

Os atuais impostos sobre bens e serviços são: o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI (Federal), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços - ICMS (Estadual) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS (Municipal). Consequentemente, são abarcados os tributos Programa de integração social - Pis e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins (Federais), que, embora não relacionados diretamente ao consumo, impactam na compra e venda de bens e serviços.

O ICMS, instituído pelo art. 155, II, da Constituição Federal, é o principal tributo estadual e incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (Brasil, 1988). Trata-se de um imposto plurifásico e não cumulativo, mas que, na prática, tem se revelado de difícil aplicação devido à multiplicidade de alíquotas e à autonomia legislativa de cada estado.

Segundo Serra & Afonso (1999, p. 17), (apud. Fernandes e Wanderlei, 2000, p. 10), a consequência dessa pluralidade de alíquotas, mediante a manipulação do ICMS e a concessão de benefícios disfarçados dá-se em duas áreas. A primeira está relacionada ao aumento do déficit público da Federação, pois, ao diminuir a receita estadual como um todo, em que o ganho de um estado se dá necessariamente por meio da perda dos demais (princípio da "Guerra Fiscal"), faz com que o déficit estadual consolidado seja incrementado, que, por sua vez, faz com que o déficit público no total aumente.

A segunda consequência dá-se na concentração regional da economia, na medida em que os estados mais desenvolvidos, do ponto de vista econômico, têm óbvias vantagens, como na localização do mercado consumidor e a melhor infraestrutura econômica e social, em relação aos menos desenvolvidos (Fernandes e Wanderlei, 2000, p. 10). Dessa forma, a diversidade de alíquotas e excesso de autonomia estatal para determiná-las como bem entender, é ponto central e fomentador das disparidades regionais e socioeconômicas, na qual a Reforma Tributária busca solucionar.

O ISS, de competência municipal, incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, conforme definido pela Lei Complementar nº 116/2003 em seu rol taxativo (Brasil, 2003). Sua base de cálculo é o preço do serviço, e suas alíquotas variam entre 2% e 5%. Sua incidência limita-se ao território municipal, abrange bens corpóreos e incorpóreos, porém excluem-se às exportações (Paulsen, 2025). O ISS frequentemente gera conflitos de competência entre municípios, sobretudo em operações de serviços digitais (não corpóreos) e atividades que envolvem múltiplas jurisdições.

O IPI, de competência federal, incide sobre produtos industrializados e é regulado pelo Decreto nº 7.212/2010, que aprova o Regulamento do IPI (Brasil, 2010). Trata-se de um imposto seletivo e não cumulativo, destinado a regular a produção e o consumo, podendo servir a fins extrafiscais, como incentivo à indústria nacional ou desestímulo a determinados produtos. Entretanto, é um imposto que possui como desvantagens a sua dificultosa interpretação da tabela TIPI, uma série de obrigações tributárias acessórias e a atuação do Governo Central no sentido de conceder isenções e reduções de taxas do IPI, afetando consideravelmente a neutralidade do imposto (Costa Neto, 2018, p. 90).

O PIS e a Cofins são contribuições sociais incidentes sobre a receita ou faturamento das empresas, instituídas pela União, as quais tem 70% da arrecadação destinada a custear o seguro-desemprego e abonos anuais. São tributos federais de natureza contributiva, plurifásicos, a incidir sobre as operações geradoras de receita, desde a produção até o consumo final. São dois dos mais complexos tributos nacionais, quer pela dificuldade de apuração como pela ausência de uma legislação consolidada, bem como pela facilidade de se cumularem a outros impostos, como o IR (Costa Neto, 2018, p. 95).

Em síntese, o conjunto desses tributos resulta em sobreposição de incidências sobre a mesma operação econômica, criando o fenômeno da tributação em cascata, em que o imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva é incorporado à base de cálculo da etapa seguinte. Embora o princípio da não cumulatividade seja previsto constitucionalmente, sua aplicação é fragmentada e incompleta e compromete a competitividade das empresas. Como destaca Costa Neto (2018, p. 116):

> "grande complexidade da tributação do Brasil, tanto no aspecto histórico quanto atual, na fiscalidade direta e, especialmente, na indireta. O sistema de tributação indireta caracteriza-se por ser fragmentado (i. é, composto por diversidade de incidências), de viés cumulativo e com incidência do efeito tributo sobre tributo. Para mais, tem excessivo número de normas, regimes especiais, taxas e obrigações acessórias, causadores de um alto custo administrativo e de compliance e de favorecimento à fraude e evasão". (Costa Neto, 2018, p. 116)

O Brasil, mesmo sendo uma das mais antigas federações no mundo a distribuir competências tributárias pelos diferentes níveis de governo, possui um complexo sistema de tributação indireta, caracterizado por uma variedade de tributos, o que inclui tributos assemelhados ou não a IVA no nível federal (IPI, PIS/PASEP, COFINS, CIDE-Combustíveis), um IVA ao nível estadual (ICMS) e um imposto cumulativo ao nível municipal (ISS). Assim, a tributação indireta é, inegavelmente, uma das principais bases tributárias não só do Brasil, mas do mundo atual.

Neste sentido, estudo realizado pela OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico informa que a carga tributária média, por produto interno bruto (PIB), de 17 países de economias avançadas da OCDE (35%) é superior à de cinco países latino-americanos (24%), mas similar a carga tributária brasileira (33%). Portanto, demonstra uma significativa preponderância de impostos indiretos no país, o que denota preocupação com a composição da carga tributária do Brasil e não com o seu valor em si.

Essas distorções motivaram o debate em torno da necessidade de uma reforma estrutural da tributação sobre o consumo, capaz de simplificar o sistema, unificar bases de cálculo e adotar o princípio da tributação no destino, em substituição ao modelo de origem atualmente predominante. Propõe a consolidação de quatro impostos indiretos existentes (ICMS, ISS, PIS e COFINS) recolhidos pelos três níveis de governo em um único imposto de valor agregado, com abrangência nacional (IVA).

Para ilustrar a fragmentação e sobreposição do sistema atual, o Quadro 1 sintetiza as principais características dos tributos incidentes sobre o consumo no Brasil, no artigo redigidas:

Quadro 1 – Tributos sobre o consumo no Brasil (situação vigente até 2025):

Tributo	Competência	Base de Incidência	Natureza	Alíquota Média	Principais Problemas
ICMS	Estadual	Circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação	Imposto	12%–18% (var.)	Guerra Fiscal; multiplicidade de alíquotas; cumulatividade parcial
ISS	Municipal	Prestação de serviços de qualquer natureza	Imposto	2%–5%	Disputa de competência entre municípios; falta de uniformidade
IPI	Federal	Produção e importação de produtos industrializados	Imposto	0%–15%	Complexidade; sobreposição com ICMS
PIS	Federal	Receita bruta / faturamento	Contribuição	0,65%–1,65%	Regimes cumulativos e não cumulativos; crédito restrito
Cofins	Federal	Receita bruta / faturamento	Contribuição	3%–7,6%	Bitributação e alto custo de compliance

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (1988, 1966, 2003, 2010); Correia Neto (2019); Paulsen (2025).

Portanto, pode-se concluir que o status quo da tributação sobre o consumo revela-se insustentável sob os aspectos econômico, jurídico e social. A multiplicidade de tributos, a regressividade, cumulatividade e a fragmentação, justificam a implementação

de uma reforma profunda, que simplifique o sistema e promova maior justiça fiscal. Face ao exposto, a próxima subseção explica as motivações e inovações instituídas pela reforma tributária (EC 132/2023 e LC 214/25).

2.3 Reforma Tributária: contexto e educação às inovações implementadas

O Brasil, como explicado, possui um dos mais complexos e ineficientes sistemas de tributação indireta do mundo, caracterizado pela multiplicidade de competências tributárias, pelo grande número de tributos indiretos não harmonizados, pela prolixidade de normas, alíquotas, benefícios fiscais e isenções, além de bitributação e competição predatória entre entes federativos. Diante dessa condição, há necessidade de uma reforma abrangente do sistema tributário indireto do Brasil, baseado em estudos e experiências de outros países, buscando a solução possível mais adequada e eficaz (Costa Neto, 2018). Dentre os principais objetivos estão a redução de disparidades regionais, simplificação, harmonização, transparência, justiça e cidadania fiscal (Ministério da Fazenda, 2023).

A reforma tributária aprovada no final do ano de 2023, por meio da Emenda Constitucional nº 132, foi objeto de longos debates e processo evolutivo. Dentre as inúmeras propostas de reforma tributária subsequentes à promulgação da CF/88, destacaram-se as seguintes: a PEC nº 175/1995, a PEC nº 41/2003, a PEC nº 293/2004 e a PEC nº 233/2008. Em todas, já se falava na extinção do IPI e uma substancial mudança no ICMS pela adoção do modelo do IVA (Imposto sobre Valor Agregado). Porém, as mais recentes e consistentes foram a PEC nº 110/2019, originária do Senado Federal (de iniciativa do Senador Federal Davi Alcolumbre), e a PEC nº 45/2019, originária da Câmara dos Deputados (de iniciativa do Deputado Federal Baleia Rossi), sendo esta última a que se transformou na EC nº 132/2023 (Abraham, 2025, p. 476).

A Reforma Tributária é instituída pela Emenda Constitucional 132 de 2023, e busca reestruturar, simplificar e harmonizar este cenário de disparidades sócio fiscais, por meio da criação de três novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS),

Contribuição de Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). O IBS será de competência compartilhada entre estados e municípios e substituirá o ICMS e o ISS, enquanto a CBS será de competência exclusiva da União, em substituição ao IPI, PIS e Cofins. Já o Imposto Seletivo incidirá sobre produtos e serviços considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente, com função extrafiscal. O modelo IVA-dual, portanto, combina a adoção do princípio da tributação no destino com a não cumulatividade plena, prometendo maior neutralidade econômica (Paulsen, 2025).

Observa-se que o governo optou por um modelo dual, que preserva a autonomia arrecadatória da União e dos entes subnacionais, sem renunciar à simplificação. Essa decisão reflete uma solução de compromisso entre eficiência econômica e equilíbrio federativo, evitando demasiada centralização, conforme o princípio constitucional da autonomia dos entes federativos (federalismo). Além disso, o IBS e a CBS terão administração separada, serão regidos harmonicamente, por lei complementar única (LC 214/2025) que define para ambos seus: fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação e regras de não cumulatividade e creditamento (Ministério da Fazenda, 2023, p. 4).

A reforma também introduziu uma transição gradual para o novo sistema, que ocorrerá entre 2026 e 2032. Durante esse período, as alíquotas dos tributos substituídos serão progressivamente reduzidas, enquanto o IBS e a CBS serão implementados de forma escalonada. Essa transição visa evitar impactos abruptos na arrecadação e permitir a adaptação de sistemas fiscais e empresariais (Brasil, 2025). O Comitê Gestor do IBS, órgão previsto pela lei complementar, será responsável por administrar o tributo subnacional, fixar alíquotas uniformes e coordenar a partilha de receitas entre os entes federativos.

Além da legislação uniforme, a novidade implementada pela Reforma Tributária é o sistema de *cashback*, que se trata da devolução de parte do imposto pago às famílias de menor renda. De acordo com o Ministério da Fazenda, esse mecanismo já vem sendo utilizado por países como o Equador, o Uruguai e a Colômbia, o que torna a tributação sobre o consumo mais progressiva – ou seja, para possibilitar que os pobres paguem

menos impostos do que os ricos. O modelo de *cashback* poderá ser adotado mesmo com a desoneração da cesta básica; contudo, no que diz respeito a beneficiários, limite para devolução, vinculação ou não a consumo específico e devolução, ainda será detalhado.

De acordo com estimativas do Ministério da Fazenda, a reforma tributária poderá gerar um crescimento adicional da economia de 12% a 20% em 15 anos. No âmbito social, estima-se que a simplificação e a desoneração parcial de investimentos poderão elevar o poder de compra de todas as faixas de renda e gerar novos empregos. Já em seara federativa relatam que a passagem da arrecadação da origem para o destino beneficiará os estados e municípios mais pobres da Federação, os quais terão mais recursos para atender a seus cidadãos. Inclusive, afirma sobre a redução das desigualdades regionais municipais: "Considerando os tributos abarcados pela Reforma, a diferença de receitas entre os municípios mais ricos e os mais pobres, que hoje é de 200 vezes, será reduzida para 15 vezes" (Ministério da Fazenda, 2023, p. 10).

Não obstante, haverá regimes favorecidos para determinados bens e serviços, serão: o agronegócio, a cultura e esporte, a educação, a saúde, o transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário de passageiros. Estes citados terão alíquota do IBS e CBS reduzidas à 40% da alíquota padrão, podendo haver redução à alíquota zero para um deles ou ambos, além de outros setores sujeitos à favorecimento específico à cada caso.

No caso brasileiro, o modelo do IVA-dual pretende incorporar as virtudes do IVA internacional (não cumulatividade, neutralidade e tributação no destino), mas preservando as peculiaridades do federalismo nacional. No mais, a reforma representa o esforço mais consistente da história recente para harmonizar a tributação sobre o consumo, aproximando o Brasil do modelo internacional de Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

2.4 IVA: características gerais

O IVA surgiu pela primeira vez durante a Primeira Guerra Mundial, como um imposto sobre o consumo geral, sendo os primeiros países a implementá-lo a Alemanha e a França. Primeiramente, Wilhelm von Siemens, industrial alemão, propôs o conceito de imposto sobre valor agregado em 1918, com a finalidade de substituir outro imposto alemão sobre volume de negócios. Posteriormente, modernizado e implementado pela França em 1954, por Maurice Lauré, cujo primeiro experimento ocorreu na colônia Costa do Marfim, continente Africano, o qual obteve grande sucesso, sendo implementado na França oficialmente em 1958.

Inicialmente, insere-se o IVA nas grandes empresas, ao longo do tempo incluído em outros setores industriais. Dessa forma, considerado um modelo simples e eficaz, propagou-se aos demais países da Europa Ocidental, perseverando até os dias modernos. Atualmente, o IVA corresponde a 50 por cento das receitas do Estado Francês e é amplamente utilizado por toda a União Europeia (Costa Neto, 2018).

O Imposto sobre o Valor Acrescentado, também é chamado de Imposto sobre Valor Agregado, e, por alguns países, Imposto sobre Bens e Serviços. Trata-se de imposto cobrado sobre o valor adicionado em cada etapa de produção de um produto ou serviço, que se conceitua como o preço adicional que os produtos ou serviços adquirem conforme sua transformação na cadeia de produção, ou seja, é o valor econômico adquirido em cada etapa até chegar no consumidor final. Neste sentido, Liam Ebrill et. al. conceitua o IVA como um imposto de ampla base a incidir sobre vendas de mercadorias até, e incluindo, pelo menos, o estágio de fabricação, com a sistemática compensação de imposto cobrado sobre mercadorias adquiridas como insumos contra o que é devido nas vendas. (apud Costa Neto, 2018, p.32).

Contudo, ao contrário do que ocorre na atual sistemática tributária, onde há cumulatividade, tributação em cascata e falta transparência quanto à carga tributária, o IVA incide apenas no valor agregado ao produto ou serviço, abatendo a tributação do valor preexistente, caracterizando-se como um imposto plurifásico, não cumulativo e neutro. Neste sentido, quem arca com o ônus do tributo é o consumidor final, independentemente do comprimento da cadeia de abastecimento, porém quem recolhe para a receita tributária é o comerciante de forma separada, adotando o modelo de *Split*

Payment. Para melhor entendimento, a seguir estão elencadas as suas principais características:

- Não cumulatividade e método de crédito do imposto: os créditos acumulados ao longo da cadeia de produção são descontados antes de chegar ao consumidor final, reduzindo o valor a recolher das empresas. Ou seja, a empresa pagará apenas sobre valor agregado do produto, não do valor total da operação (já com o cálculo do imposto), assim evita a incidência em cascata das empresas no processo de produção. Dessa forma, o ônus da mercadoria ou serviço é arcado somente pelo consumidor final (Menezes, 2013).

- Base tributável alargada: o IVA não alcança somente produtos, mas também serviços, inclusive bens materiais e imateriais, com o intuito de abranger a margem tributável e não gerar divergências quanto a isso.

- Neutralidade: trata-se de um imposto neutro, plurifásico como já visto, ele incide em todas as etapas da cadeia produtiva, entretanto não modifica o valor agregado do produto de forma a torná-lo oneroso para o contribuinte de direito (comerciante), o que faz com que a tributação seja sanada pelo valor pago pelo contribuinte de fato (consumidor). O modelo de IVA existente na União Europeia assenta-se, na dedução integral do IVA pago pelos sujeitos passivos, fundado no princípio da neutralidade, a aplicação efetiva do IVA não deve originar diferenças de tratamento entre contribuintes que concorrem entre si (SANTI, 2023, p. 29).

- Tributação no Destino: o imposto é cobrado no destino das mercadorias e serviços, onde haverá o seu consumo final. Assim, o IVA é cobrado no local de importação do produto ou serviço consumido, cuja extensão vale tanto para as fronteiras entre estados/distritos quanto para países. De outro lado, o país tributa as mercadorias e serviços importados da mesma maneira que o faz nas transações de consumo locais/internas.

Costa Neto (2018), explica que como o princípio do destino não permite a exportação de imposto, o Estado de origem deve repassar o imposto das etapas anteriores ao Estado de destino, o que é feito através do IVA Federal. Nesse sentido, o modelo

barquinho possibilita que a receita tributária dos Estados equivalha exatamente ao imposto dos bens e serviços neles efetivamente consumidos, o que é a essência do princípio do destino. (Costa Neto, 2018, p. 203)

Uma vantagem do princípio do destino é que os produtos importados e os locais têm a mesma carga fiscal quando vendidos ao consumidor. Isso porque o consumidor contribui para as despesas públicas de seu próprio país (onde demanda os serviços públicos) mesmo se adquirir mercadorias e serviços do exterior, possibilitando o fortalecimento da relação entre poder tributante e contribuinte. Ademais, é desnecessária a criação de sistemas de transferências compensatórias aos países importadores líquidos (câmara de compensação ou *clearing mechanism*), uma vez que a distribuição das receitas do imposto é mais equitativa no consumo (destino), ou seja, tem menos mobilidade e concentração se comparado à produção (origem) (Costa Neto, 2018, p. 43).

Desta forma, a adoção pelo Brasil de um modelo de IVA central, baseado na experiência Portuguesa (Europeia) e explícitas características, consistiria na aceitação de alterações significativas na sua atual estrutura de tributação sobre o consumo. Consequentemente, a transferência da competência do IVA para o governo central, com a posterior partilha dos recursos entre os diversos Estados, evidenciam uma melhor gestão dos meios humanos na administração do imposto; bem como na extinção das barreiras fiscais para controle do imposto entre os Estados, com a abolição do princípio de tributação na origem (Menezes, 2013, p.17).

Em comparato com a legislação europeia, o IVA europeu baseia-se em princípios fundamentais que asseguram a neutralidade econômica, a transparência e a harmonização fiscal e teve como objetivo não apenas uniformizar a tributação, mas também consolidar o mercado interno e eliminar os entraves fiscais às trocas interestatais. A estrutura do imposto é plurifásica e não cumulativa, incidindo em cada fase da cadeia produtiva, mas permitindo o crédito integral do imposto pago anteriormente, de modo que o encargo final recaia sobre o consumidor.

A grande inovação do sistema europeu consiste em sua harmonização supranacional, que garante uniformidade de base e de aplicação entre os países membros,

ainda que cada Estado mantenha competência para fixar suas alíquotas dentro de limites estabelecidos por diretivas. A Diretiva 2006/112/CE determina, por exemplo, que os Estados-membros devem adotar uma alíquota padrão mínima de 15%, podendo instituir alíquotas reduzidas para produtos e serviços essenciais, desde que respeitados os princípios de neutralidade e proporcionalidade (União Europeia, 2006). Essa uniformidade assegura condições equitativas de concorrência e evita a competição fiscal entre os países.

O funcionamento do IVA europeu apoia-se, então, em um modelo coordenado que combina centralização normativa e descentralização administrativa. Cada país, por sua vez, é responsável pela arrecadação e fiscalização do imposto, devendo observar as regras de crédito e débito estabelecidas pelo direito comunitário (União Europeia, 2006). Essa combinação de autonomia administrativa e coordenação normativa é essencial para a manutenção da integridade do sistema.

Conclusivamente, entende-se que o princípio da tributação no destino acompanha o princípio da harmonização entre territórios (inovação europeia), sejam estaduais sejam nacionais. Justifica-se tal posição pelo fato de que a tributação no local de consumo do produto ou serviço fortalece regiões menos industrializadas/subdesenvolvidas, onde se importa mais do que se exporta, podendo-se considerar que o princípio do destino evita competição fiscal predatória entre países (Costa Neto, 2018, p. 43). Para além disso, o IVA demonstra efeitos positivos na Europa, a qual compatibiliza arrecadações entre as economias mais e menos desenvolvidas, fortalecendo sua economia e mercado internos.

1.4 Resultados e discussões

O modelo IVA-dual aproxima o Brasil das práticas internacionais, sobretudo da experiência europeia, mas preserva as especificidades do federalismo nacional, ao adotar a tributação no destino e instituir um comitê gestor de caráter cooperativo. Contudo, o modelo IVA-dual também apresenta desafios estruturais que merecem atenção. A

coexistência de dois tributos sobre a mesma base de incidência pode gerar sobreposições administrativas e exigir complexos mecanismos de coordenação. O sucesso do sistema dependerá, portanto, da efetividade do Comitê Gestor do IBS, responsável por uniformizar alíquotas, fiscalizar arrecadação e coordenar a partilha de receitas entre estados e municípios. A seguir, é especificado o princípio da tributação no destino, como foco de discussão.

À luz das teorias críticas, compreende-se como vantajosa a tributação no destino para o Brasil, visto que regiões que importam mais do que exportam poderão ganhar economicamente com a tributação de seus consumidores. Contudo, há contornos e recortes brasileiros específicos passíveis de discussão, como: um território subdesenvolvido possui uma população que também sofre os reflexos da desigualdade financeira que o assola.

Em termos gerais, uma população com menor poder de compra em relação às populações de regiões mais desenvolvidas, consequentemente consome menos, o que traz morosidade à circulação econômica e ao crescimento industrial de seu Estado ou cidade. Logo, à fim de auxiliar tais sociedades, a federação passa considerar tal aspecto socioeconômico, estabelecendo características como o *cashback*, o princípio da tributação no destino e o *split payment*. São elementos que influenciam precipuamente para a melhora do poder de compra do contribuinte hipossuficiente, contribuindo na diminuição da carga tributária a estes e na transparência tanto social quanto jurídica.

Por fim, destaca-se que a adoção do IVA-dual insere o Brasil em um movimento global de modernização da tributação sobre o consumo, alinhando-se às diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e aos princípios de justiça fiscal preconizados pela Constituição Federal. Ao unificar a base de incidência, adotar a tributação no destino e estabelecer mecanismos de compensação federativa, o modelo oferece condições para promover simplificação, neutralidade e maior equidade distributiva.

Nestes termos, os resultados da análise indicam que o IVA-dual brasileiro é tecnicamente viável e juridicamente consistente, desde que acompanhado de governança federativa sólida e infraestrutura tecnológica adequada.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multiplicidade de tributos, a regressividade e a fragmentação federativa, pungentes no Sistema de Tributação Indireto Brasileira, configuram entraves ao desenvolvimento e justificam a implementação de uma reforma profunda, que simplifique o sistema e promova maior justiça fiscal. Nesse contexto, a Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 representa um marco jurídico e político sem precedentes, por propor uma substituição integral da base de incidência sobre o consumo.

Do ponto de vista jurídico, a reforma também redefine o paradigma do federalismo fiscal brasileiro, que não está isento de entraves, mas desafios inerentes à administração de um IVA-dual. A criação de um tributo compartilhado entre estados e municípios exige coordenação intergovernamental e compartilhamento de competências administrativas. Por outro lado, o IBS e CBS serão peça-chave para garantir a unidade normativa, de fato a simplificação e a transparência arrecadatória do sistema, reduzindo a quantidade de tributos indiretos existentes, e promovendo maior cooperação estatal.

A experiência internacional na implementação de um IVA eficiente requer estabilidade normativa e padronização administrativa, e pode adequar a tributação nacionais a parâmetros globalizados, ou seja, atualizados. A Reforma Tributária deve, assim, ser compreendida como uma reconfiguração estrutural do sistema fiscal brasileiro, e não apenas como um rearranjo técnico de tributos. Desta vez, aproximando o Brasil do modelo internacional de Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Por conseguinte, o IVA constitui um tributo de base ampla e estrutura transparente, que promove eficiência, neutralidade e justiça fiscal. Sua adoção no Brasil, em formato dual, representa a tentativa de modernizar a tributação sobre o consumo, superar as distorções do sistema atual e fortalecer o pacto federativo. Com especial

destaque para o princípio da tributação no destino e o *cashback*, capazes de melhorar significativamente a condição socioeconômica de comunidades hipossuficientes, facilitando o acesso destes à bens e serviços. Todavia, é claro que a sua efetividade dependerá da correta aplicação de tais elementos.

Por fim, é possível prever melhorias significativas no âmbito tributário, social, jurídico e econômico, cujos efeitos esperados da reforma são amplamente positivos. No entanto, o êxito do modelo dependerá da capacidade de coordenação entre os entes, da eficiência na transição e da consolidação de uma infraestrutura transparente e organizada. Portanto, o IVA-dual, representa mais que uma inovação tributária: é um passo decisivo para a modernização do Estado e para a consolidação de um federalismo fiscal cooperativo. Se bem implementado, poderá transformar o sistema tributário brasileiro em referência de eficiência e equidade, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável e integrada.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 6ª ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. – 10. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2016. 2.1

APPY, Bernard et al. *Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços*. Centro de Cidadania Fiscal, versão, v. 2, 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Atualizada até a emenda constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Brasília, DF. Senado, 1988. Acesso em: Fevereiro de 2025. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, 16 jan. 2025. Acesso em: Fevereiro de 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm]

BRASIL. Ministério da Fazenda. Assessoria Especial de Comunicação Social. *Reforma Tributária - perguntas e respostas*. 14 de Agosto de 2023

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. "*O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: Fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil*". Nota técnica Dinte, no 54, junho de 2022. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2022.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Sistema Tributário Nacional: texto base da Consultoria Legislativa*. Portal da Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, versão em pdf. 2019.

COSTA NETO, José Alexandre. *A reforma da tributação indireta no Brasil: baseada nos sistemas europeu do IVA e canadiano.* 2018. Dissertação (Mestrado Científico em Direito Fiscal). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa, 2018.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. *A Questão da Guerra Fiscal: uma breve resenha*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000. Acesso em: Março de 2025. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf?sequence=4]

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Recurso eletrônico: EPUB. Acesso em: Abril de 2025. Disponível em: [https://bookshelf.vitalsource.com/books/9786559771653]

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Recurso eletrônico: EPUB. Acesso em: Abril de 2025. Disponível em: [https://bookshelf.vitalsource.com/books/9788597026580]

MENEZES, João Paulo Calembo Batista. *Reforma Tributária: Introdução do Iva no Brasil baseado no Modelo Português (Europeu)*. Minas Gerais: Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 145-166, mai./ago. 2013.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário: completo*. 16ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; COELHO, Isaías. et al. *Reforma tributária e neutralidade do IVA*. / Eurico Marcos Diniz de Santi. Isaías Coelho. et al. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006*. Relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas, 11 dez. 2006.

O NOVO PARADIGMA DA CONTRATAÇÃO DIRETA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: GOVERNANÇA, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 14.133/2021

MALARA, Thorn Gabriel[1]
MELHEN, José Eduardo[2]
ROMANO, Tiago[3]
LORENZETI, Nathan Frasnelli[4]

Partindo da premissa constitucional do dever de licitar, o presente trabalho analisa o instituto da contratação direta como exceção fundamental à regra, sob a égide da Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa central consiste em investigar de que forma a nova legislação reconfigura as hipóteses de dispensa, inexigibilidade e licitação dispensada, de modo que sua aplicação, em vez de afrontar, promova o interesse público. A metodologia, de natureza qualitativa, adota a revisão bibliográfica e documental, com análise aprofundada dos artigos 74, 75 e 76 da referida lei, além do exame da doutrina e da jurisprudência dos órgãos de controle. Os resultados apontam que a nova legislação representa uma evolução paradigmática, superando o formalismo excessivo ao exigir um planejamento robusto, materializado em instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Como contribuição teórica, o estudo reposiciona a contratação direta como um ato de governança estratégica, enquanto, na prática, oferece subsídios para a correta instrução processual pelos gestores públicos, aumentando a segurança jurídica. Conclui-se que, quando devidamente motivada e planejada, a contratação direta sob a nova lei se consolida como uma ferramenta essencial à eficiência administrativa, alinhada à busca pela vantajosidade e ao atendimento das necessidades coletivas.

Palavras-chaves: Contratação Direta; Lei nº 14.133/2021; Dispensa de Licitação; Inexigibilidade de Licitação; Governança; Planejamento Administrativo.

[1] Graduando em Direito Universidade de Araraquara. E-mail: thorn.malara@uniara.edu.br
[2] Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara. E-mail:jemelhen@uniara.edu.br
[3] Especialização em Gestão Pública e Gerência de Cidades pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Buenos Aires - UBA. E-mail. tromano@uniara.edu.br
[4] Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestrando na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. E-mail: nathan.lorenzeti@unesp.br

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

1 INTRODUÇÃO

A contratação direta, no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, frequentemente ocupa um espaço de tensão, sendo por vezes percebida como uma vulnerabilidade ao princípio constitucional da isonomia e um risco à moralidade pública. Contudo, sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, o instituto se reafirma não como uma exceção à margem da regra, mas como uma ferramenta de gestão indispensável, cujo correto emprego é fundamental para a eficiência e o pragmatismo da Administração Pública. A transição legislativa representou mais do que uma mera atualização normativa; ela consolidou um novo paradigma que exige do gestor público uma postura mais diligente e um planejamento mais robusto, trocando o excesso de formalismo por uma governança pautada em resultados e segurança jurídica.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo central analisar a estrutura da contratação direta, demonstrando que suas modalidades — dispensa e inexigibilidade — não configuram uma afronta ao dever de licitar, mas sim mecanismos legítimos e necessários para atender a situações específicas em que o certame se mostra inviável ou contraproducente. Para tanto, a metodologia adotada consiste em uma revisão bibliográfica e documental, com análise da legislação, da doutrina administrativista contemporânea e da jurisprudência consolidada dos principais órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Advocacia-Geral da União.

Para alcançar o objetivo proposto, o estudo foi estruturado em capítulos que se complementam de forma lógica e progressiva. O primeiro capítulo se dedica a construir a base teórica da pesquisa, partindo da análise do dever constitucional de licitar e dos princípios que o norteiam. Em seguida, estabelece a contratação direta como exceção a essa regra, aprofundando a distinção conceitual fundamental entre os institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação.

Dando seguimento, o segundo capítulo adentra o aspecto prático do tema, debruçando-se sobre as hipóteses legais de contratação direta previstas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021. A análise não se restringe à identificação dos casos, mas avança para o ponto crucial da matéria: a metodologia de comprovação exigida para cada situação, detalhando os documentos e as justificativas indispensáveis para a correta instrução do processo administrativo e a validação do ato perante os órgãos fiscalizadores. Por fim, o trabalho examina o instituto específico da licitação dispensada, previsto no art. 76, focada na alienação de bens públicos e suas particularidades.

Dessa forma, busca-se oferecer um panorama claro e sistematizado sobre o tema, servindo como um guia seguro para a atuação do gestor público e contribuindo para a desmistificação da contratação direta, posicionando-a como um instrumento essencial para uma Administração Pública moderna, ágil e, acima de tudo, eficiente.

2. A CONTRATAÇÃO DIRETA COMO EXCEÇÃO AO DEVER DE LICITAR

O presente capítulo tem como objetivo analisar o instituto da contratação direta, previsto na Lei nº 14.133/2021, posicionando-o como uma exceção fundamentada e necessária à regra constitucional da licitação pública. Para tanto, a análise se inicia com a exploração do pilar que rege as contratações públicas: o dever de licitar, seus princípios basilares e os objetivos que o norteiam, conforme detalhado no artigo 37 da Constituição Federal e na nova Lei de Licitações. Uma vez estabelecida a regra, o texto avança para o exame de suas exceções, desvendando o conceito de contratação direta e a distinção técnica e jurídica entre suas duas principais espécies: a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Dessa forma, busca-se demonstrar que a contratação direta não constitui uma afronta ao dever de licitar, mas sim um conjunto de ferramentas que, quando aplicadas corretamente, conferem eficiência e pragmatismo à Administração Pública.

2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DEVER DE LICITAR

No inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil é determinado que as obras, serviços, compras e alienações deverão ser promovidas pelos entes públicos da administração direta e indireta por meio de processo de licitação pública de forma que fique assegurada a igualdade de condições entre os participantes do processo. Tal imperativo constitucional é posteriormente abarcado pela legislação infraconstitucional na figura da Lei n° 14.133/2021 que regulamenta as normas gerais dos processos de licitação realizados na República.

A obrigatoriedade de licitar deriva do caput do referido artigo 37 que determina os pilares basilares que devem nortear os conceitos operacionais no âmbito do Direito Administrativo, os quais são citados nominalmente no texto legal como

princípios da: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios fundamentam os objetivos da Licitação.

Conforme aponta Irene Patrícia Nohara (2019), ainda na Lei anterior, 8.666/1993, três objetivos básicos para a realização de tal processo podem ser identificados: a garantia da observância do princípio da isonomia, a busca pela proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Segundo a doutrinadora, o princípio da isonomia concentra em si a impessoalidade, a igualdade de oportunidade e afasta o arbítrio por parte do Poder Público que resultaria em favorecimento infundado a terceiros.

A Lei atual, Lei n° 14.133/2021, insere ainda novos objetivos no processo licitatório ampliando o rol de princípios a serem observados, inserindo por meio de seu art.11 incisos I, II, III e IV, abordando os já então previstos no art. 3° da lei anterior (8.666/1993), expandindo-os e adicionando os conceitos novos como a análise do ciclo de vida do objeto, o incentivo à inovação, a promoção da justa competição e a diretriz explícita de se evitar contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento.

A fim de ilustrar a evolução legislativa mencionada, apresentam-se os textos do Art. 3º da lei antiga e do Art. 11 da nova lei. Primeiramente, o Art. 3º da Lei nº 8.666/1993 comparada lado a lado dos novos objetivos elencados no Art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que demonstram a ampliação e a especificação das metas a serem atingidas:

(Figura 1)

Princípio no Art. 3º (Lei 8.666/93)	Objetivo Correspondente no Art. 11 (Lei 14.133/21)	Análise da Evolução
A seleção da proposta mais vantajosa para a administração.	I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (BRASIL, 2021)	**FOI AMPLIADO:** O conceito de "vantajosidade" foi modernizado e aprofundado. A nova lei deixa claro que a análise não deve se restringir ao menor preço, mas deve considerar todos os custos associados ao objeto durante sua vida útil (compra, uso, manutenção, descarte), o que representa uma visão de gestão mais completa e eficiente.
A observância do princípio constitucional da isonomia e da igualdade.	II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (BRASIL, 2021)	**FOI REVISTO E REFORÇADO:** A isonomia (tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade) e a igualdade (tratar todos da mesma forma perante a lei) foram mantidas como pilares. A adição do termo "justa competição" reforça a necessidade de um ambiente de disputa equitativo e leal, indo além da mera formalidade da igualdade de tratamento.
A promoção do desenvolvimento nacional sustentável.	IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021)	**FOI AMPLIADO:** O fomento ao desenvolvimento sustentável, já presente na lei antiga, foi mantido e fortalecido com a inclusão expressa do incentivo à inovação. Isso demonstra uma nova diretriz clara para que as compras públicas sejam utilizadas como um instrumento para impulsionar a modernização tecnológica e novas soluções no mercado.

A transição da Lei nº 8.666, de 1993, para a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 2021, representou uma profunda reestruturação do regime de compras públicas no Brasil. Uma análise comparativa entre os princípios norteadores do antigo Art. 3º e os objetivos elencados no Art. 11 do novo diploma legal revela que as mudanças não foram meramente semânticas, mas sim uma evolução paradigmática que busca adequar a Administração Pública a uma gestão mais eficiente, estratégica e inovadora.

Um dos pilares fundamentais da licitação, a busca pela proposta mais vantajosa, foi significativamente aprofundado. A Lei nº 8.666/93 estabelecia de forma concisa o dever de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Em contrapartida, a nova legislação modernizou este conceito, estipulando que o processo licitatório deve assegurar a escolha da proposta apta a gerar o resultado contratual mais benéfico, o que inclui, de maneira explícita, a análise do ciclo de vida completo do objeto (Brasil, 2021). Isso denota uma ampliação fundamental da noção de "vantajosidade", que transcende a análise do menor preço imediato e passa a exigir do gestor uma visão de longo prazo, considerando custos de uso, manutenção e descarte, alinhando as contratações a uma eficiência administrativa integral.

De forma análoga, o princípio da isonomia, pilar constitucional das licitações, foi revisitado e reforçado. Enquanto o Art. 3º da lei anterior preconizava a observância da isonomia e da igualdade, o Art. 11 da nova lei vai além. O novo diploma legal determina a necessidade de garantir não apenas o tratamento isonômico entre os concorrentes, mas também a promoção da justa competição (Brasil, 2021). A inclusão do termo "justa competição" é um reforço qualitativo, que sublinha a importância de criar um ambiente de disputa que seja efetivamente leal e equitativo, combatendo práticas anticompetitivas e ultrapassando a mera formalidade de tratar os licitantes de forma igual perante as regras do edital.

Por fim, o papel da licitação como indutora de políticas públicas foi expandido. A Lei nº 8.666/93 já contemplava a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um de seus princípios. A Lei nº 14.133/21 não só manteve essa diretriz, como a fortaleceu ao determinar que as contratações devem também

incentivar a inovação (Brasil, 2021). Essa adição expressa sinaliza uma clara intenção do legislador de utilizar o poder de compra do Estado como uma alavanca para a modernização tecnológica e o fomento de novas soluções no mercado nacional, consolidando a licitação como um instrumento estratégico para o progresso do país. Em suma, a análise dos objetivos da nova lei demonstra uma clara evolução em direção a uma administração pública mais gerencial, que valoriza a eficiência, a competição leal e o desenvolvimento inovador.

Complementando o exposto, é imperativo observar que, apesar da rigidez do dever de licitar, o próprio legislador constituinte ponderou a regra ao determinar que são "ressalvados os casos especificados na legislação" (CF, art. 37, XXI). Essa ressalva abre espaço para as modalidades de contratação direta, que a legislação infraconstitucional divide em dois institutos distintos: a dispensa, que ocorre em hipóteses taxativas nas quais a Administração, embora a competição seja viável, está autorizada a não realizar o certame; e a inexigibilidade, que se aplica quando a competição é inviável por sua própria natureza.

Conforme leciona Marçal Justen Filho (2014), tais exceções se justificam em hipóteses onde a realização do processo licitatório se revelaria um obstáculo à obtenção da contratação mais vantajosa para a Administração. Dessa forma, a existência da contratação direta não representa uma contradição, mas sim um mecanismo de pragmatismo e eficiência, assegurando que o princípio do dever de licitar cumpra sua finalidade essencial sem se tornar um entrave burocrático ao interesse público.

2.2. DEFINIÇÃO E DIFERENCIAÇÃO CONCEITUAL: O QUE É DISPENSA E O QUE É INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Como explicado por Alexandre Mazza (2025), o instituto da contratação direta, gênero do qual são espécies a dispensa e a inexigibilidade de licitação, não se confunde com uma contratação livre, pois não se trata de um ato plenamente discricionário do poder público. Isso pois a própria Lei nº 14.133/2021 se encarrega

de estabelecer o rito a ser seguido e as situações excepcionais que autorizam a contratação sem o prévio certame. Portanto, tratando-se de matéria excepcional à regra constitucional de licitar, suas hipóteses devem ser sempre submetidas a uma interpretação restritiva.

Nesse sentido de pensamento, é importante conceituar a distinção entre as espécies de contratação direta, ou seja, entre dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação. Diante disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025) conceitua que as duas espécies do gênero da contratação direta possuem como diferença básica o fato de que, na dispensa, a competição é viável, mas a lei confere à Administração a faculdade discricionária de não realizar o certame. Já na inexigibilidade, a própria competição é inviável, seja pela existência de um único objeto ou pessoa que atenda à necessidade administrativa, seja pelas características singulares do que se pretende contratar.

Partindo da distinção legal entre ambas as situações, é válido observar os pressupostos para a aplicação de cada instituto: seja da dispensa de licitação, contida no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, ou da inexigibilidade, contida no art. 74 da mesma lei.

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2025), a inviabilidade de competição que caracteriza a inexigibilidade pode se manifestar de duas formas. A primeira é a impossibilidade fática (ou quantitativa), que ocorre quando simplesmente não há pluralidade de concorrentes, como no caso de um fornecedor exclusivo. A segunda é a impossibilidade jurídica (ou qualitativa), que surge quando, mesmo havendo múltiplos agentes, inexistem critérios objetivos de julgamento capazes de determinar qual seria a "melhor proposta" para a Administração.

Na mesma linha de pensamento, Oliveira (2025) escreve que no âmbito da dispensa de licitação o que ocorre é a existência de uma aquisição cuja viabilidade de licitação existe, porém pode ser afastada diante de prévia e taxativa autorização do legislador, a critério do administrador, de forma que atenda ao interesse público pautado na celeridade e eficiência, havendo, portanto, uma razão de conveniência

cujas características principais para a aplicabilidade são o enquadramento no rol taxativo legislativo somados à discricionariedade do administrador.

Portanto, a distinção conceitual entre os institutos resulta em uma consequência estrutural na lei. As hipóteses de dispensa de licitação (Art. 75), por serem uma faculdade em que a competição é viável, são apresentadas em um rol taxativo, ou seja, uma lista fechada que não admite interpretação extensiva. Em contraste, as hipóteses de inexigibilidade (Art. 74), por derivarem de uma inviabilidade fática ou jurídica, configuram um rol exemplificativo, pois seria impossível ao legislador prever todas as situações em que a competição se mostra impossível. Essa diferença na natureza dos róis é a materialização da distinção fundamental entre as duas espécies de contratação direta.

Vale pontuar também que há entendimento doutrinário que pontua uma classificação tripartida acerca das possibilidades de aquisição licitatória promovendo a separação conceitual da Dispensa em duas categorias distintas as quais: Licitação Dispensada e Licitação Dispensável. Sidney Bittencourt (2023) conceitua que o artigo 76 da Lei de Licitações, que versa sobre alienação de bens públicos, e onde a Administração comumente figura como “vendedora”, concretiza-se situação em que a lei rejeita a realização do certame de forma que não resta discricionariedade de escolha por parte do administrador público. Ao contrário da dispensável, onde tal discricionariedade existe.

Por fim, é importante observar que, em ambos os casos, é indispensável a instauração de procedimento formal, devidamente instruído com os documentos indicados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, reforçando-se a obrigatoriedade de fundamentação que justifique a escolha pela contratação direta e do fornecedor.

3. AS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DIRETA E A METODOLOGIA PARA COMPROVAÇÃO

Uma vez estabelecidos os fundamentos conceituais que distinguem a dispensa da inexigibilidade de licitação no capítulo anterior, o presente capítulo avança para uma análise pormenorizada das hipóteses legais de contratação direta. O estudo se desdobrará em duas frentes: a primeira, dedicada à análise das principais situações fáticas e jurídicas previstas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021; a segunda, de caráter prático, focada na metodologia de comprovação e nos requisitos indispensáveis à correta instrução do processo administrativo. O objetivo é, portanto, não apenas identificar as possibilidades de contratação direta, mas também demonstrar o rigor procedimental exigido pelo legislador para garantir a legalidade e a transparência desses atos excepcionais.

3.1 AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E SUA COMPROVAÇÃO

Conforme ensina Nohara (2025), a inexigibilidade de licitação distingue-se da dispensa por um fator fundamental: na dispensa, afasta-se um dever que seria possível cumprir, enquanto na inexigibilidade a própria competição é inviável. Portanto, para as hipóteses de inexigibilidade, a instauração de um processo licitatório seria uma medida ilógica e inconcebível. Alinhado a essa premissa, o art. 74 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a licitação é inexigível quando a competição for inviável, seja por ausência de pluralidade de alternativas, de mercado concorrencial, impossibilidade de julgamento objetivo ou, apresentando em seus incisos um rol de natureza exemplificativa, o que permite o enquadramento de outras situações, desde que a inviabilidade de competição seja robustamente justificada. São elencados nos cinco incisos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 seguinte:

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
> I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
> II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
> III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
> a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
> b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
> c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
> d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
> e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
> f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
> g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
> h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
> IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
> V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (BRASIL, 2021)

Seguindo a linha de pensamento de Nohara (2025) podemos observar que a Lei nº 14.133/2021 reorganiza a temática da inexigibilidade e adiciona ao rol exemplificativo mais duas hipóteses, o instituto do credenciamento (inciso IV) e o referente a aquisição ou locação de imóveis os quais detenham características de localização e instalação específicas para a necessidade da administração pública de forma que inviabilize um processo licitatório. Há também a adição de "controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia" no rol de serviços técnicos profissionais, anteriormente previsto no artigo 13 da lei substituída.

Soma-se as mudanças na descrição do termo "notória especialização", substituindo a definição de que deveria ser "'indiscutivelmente' mais adequado à plena satisfação" (§ 1º do art. 25 da lei anterior - Lei nº 8.666/93) por

"'reconhecidamente' adequado" no § 3° da Lei nº 14.133/2021 isso pois, ainda segundo Irene Nohara:

> (...) trata-se de um aprimoramento, pois quase nada é indiscutível nos tempos atuais, então, 'reconhecidamente' é expressão mais razoável do que 'indiscutivelmente', que poderia dar ensejo a questionamentos maiores por parte do controle (...) (NOHARA 2025, p.298).

Ademais é importante que conceituemos as formas de comprovação para a aplicação de inexigibilidade para cada qual das 5 possibilidades trazidas pelo ordenamento infraconstitucional: A inexigibilidade de licitação é uma hipótese de contratação direta que ocorre quando há uma impossibilidade fática de competição, distinguindo-se da dispensa, na qual a competição, embora viável, é afastada por opção legal. Conforme entendimento da Advocacia-Geral da União, o rol de situações do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 é exemplificativo, sendo permitido o enquadramento de outros casos, desde que a inviabilidade de competição seja robustamente demonstrada no processo administrativo (Brasil, 2023). Nota-se fundamental, portanto, analisarmos as formas de comprovação para cada uma das principais hipóteses legais.

Na situação do fornecedor exclusivo, inciso I, verifica-se a necessidade da comprovação da exclusividade onde se exige a demonstração de que apenas um agente pode satisfazer o objeto contratual. O instrumento usualmente apresentado é o Atestado de Exclusividade. Contudo, a Advocacia-Geral da União (AGU), na Orientação Normativa nº 16, de 1º de abril de 2009, orienta que tal documento possui presunção relativa de veracidade e que cabe ao gestor público realizar diligências para confirmar a inexistência de outros fornecedores ou de substitutos viáveis para o produto ou serviço, não podendo aceitar o atestado de forma passiva. A análise deve ser, portanto, material e não meramente formal, focada na efetiva inviabilidade de competição no mercado.

Sobre as contratações artísticas, previstas no inciso II, a comprovação exigida legalmente mostra-se dupla. Primeiro há a exigência de o contratado possuir

consagração pela crítica ou opinião pública, que deve ser demonstrada por um conjunto de evidências objetivas, como matérias em veículos de comunicação, prêmios ou participações em eventos de grande prestígio. Em segundo lugar, quando a contratação é feita via intermediário, a comprovação da condição de empresário exclusivo torna-se outra necessidade. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), é irregular a apresentação de "cartas de exclusividade" com validade apenas para o dia ou para o local do evento, pois tal prática não configura a exclusividade permanente exigida pela lei, mas sim uma mera autorização para a negociação, o que poderia ensejar a atuação de atravessadores, ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório (TCU, 2017).

Para a contratação de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, previstos no inciso III do art. 74, a Advocacia-Geral da União orienta ser indispensável a comprovação da notória especialização do contratado. Este conceito transcende a simples qualificação técnica, exigindo um reconhecimento que coloque o profissional ou a empresa em posição de destaque em seu campo. A demonstração dessa expertise deve ser robusta, utilizando acervo técnico, publicações, prêmios ou outros documentos que atestem a singularidade da experiência do contratado.

Adicionalmente, o processo deve conter uma sólida justificativa de preço, demonstrando que a remuneração é compatível com a complexidade do serviço e a reputação do especialista (Brasil, 2023).

Já o credenciamento, previsto no inciso IV, corresponde a um sistema que visa habilitar todos os interessados que preencham os requisitos definidos pela Administração para a prestação de um serviço, com a remuneração fixada em uma tabela de preços. A inviabilidade de competição, neste caso, justifica-se pela conveniência de se ter uma rede plural de prestadores. De acordo com parecer referencial da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a regularidade do procedimento é comprovada pela instrução de um processo que contenha um edital de chamamento público com regras claras e isonômicas, ampla publicidade e uma

demonstração técnica de que os preços definidos são compatíveis com o mercado (Brasil, 2020).

Apesar da segurança jurídica trazida pela positivação do instituto, a doutrina começa a alertar para os riscos de sua aplicação indiscriminada. A facilidade de se contratar múltiplos prestadores por um preço fixo pode levar à sua utilização para serviços que, embora padronizáveis, poderiam se beneficiar da competição por preços de um certame, como o pregão. Representa, portanto, um risco de 'fuga da licitação' sob um véu de legalidade, exigindo do gestor um juízo crítico para avaliar se o objetivo é de fato a pluralidade da rede de prestadores ou apenas a simplificação do procedimento em detrimento da economicidade.

Na situação prevista no inciso V, referente a contratação direta de um imóvel específico, só é admitida quando suas características únicas de instalação e localização o tornam o único capaz de suprir a necessidade pública. Os procedimentos para essa comprovação, que refletem o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, foram detalhados pela Instrução Normativa nº 103, de 2022. Essa norma exige, primeiramente, um parecer técnico que demonstre a prospecção de outros imóveis no mercado e justifique detalhadamente por que foram descartados. Em segundo lugar, é obrigatório um laudo de avaliação mercadológica, emitido por profissional habilitado, que ateste a compatibilidade do preço de compra ou aluguel com a realidade do mercado imobiliário local, sob pena de responsabilização do gestor por danos ao erário (Brasil, 2022).

Percebe-se, portanto, que, para além do enquadramento em uma das hipóteses legais do art. 74, o elemento central que legitima a contratação direta por inexigibilidade é a robusta comprovação da inviabilidade fática de competição. Os documentos específicos exigidos para cada caso — como o atestado de exclusividade, a demonstração da notória especialização ou o laudo de avaliação de um imóvel — não são meras formalidades burocráticas, mas a materialização do dever do gestor de provar, de forma inequívoca, a singularidade da solução contratada. Com isso, a validade do ato depende de um processo administrativo

diligentemente instruído, que afaste qualquer dúvida sobre a impossibilidade de se realizar um certame isonômico.

3.2 AS HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO E SUA COMPROVAÇÃO

Diferentemente da inexigibilidade, que deriva da "natureza das coisas" e se impõe pela impossibilidade fática de competição, a dispensa de licitação é produto da vontade legislativa. Conforme leciona Marçal Justen Filho, a lei pode admitir que a licitação seja afastada em certas hipóteses, mesmo que a competição seja perfeitamente viável, desde que essa decisão seja respaldada por um juízo de proporcionalidade e atenda ao interesse público. Essa diferença de origem acarreta uma consequência crucial: enquanto o rol de hipóteses de inexigibilidade é meramente exemplificativo, a lista de casos de dispensa possui caráter taxativo, não admitindo, portanto, ampliação pela via interpretativa do gestor (Justen Filho, 2025). Diante dessa característica, torna-se imperativo examinar as hipóteses previstas em lei e os rigorosos requisitos para sua correta comprovação.

Ante o exposto, podemos seguir para o fundamento normativo que justifica a dispensa de licitação, o qual encontra-se no art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Importante destacar que, ao contrário do art. 74, que trata da inexigibilidade com um rol exemplificativo, o art. 75 apresenta um rol taxativo. Isso significa que as situações que permitem a dispensa são exclusivamente aquelas listadas em seus incisos, não cabendo ao gestor público interpretar de forma extensiva ou criar novas hipóteses. A análise a seguir, portanto, se debruçará sobre as situações previstas neste rol e suas respectivas exigências de comprovação.

Para organizar a análise das hipóteses de dispensa, adota-se a classificação proposta por Di Pietro (2025), que segmenta os casos taxativos do art. 75 em 4 eixos principais, de acordo com sua natureza: dispensa em razão do valor (Critério Econômico), em razão de situações excepcionais (Critério de Urgência ou Fator Externo), em razão do objeto e em razão da pessoa (Critério Finalístico). Tal estrutura

será utilizada para agrupar as dezesseis hipóteses principais previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, bem como suas alíneas, facilitando assim o estudo de suas características e requisitos de comprovação.

O primeiro grupo de hipóteses de dispensa, e talvez o de mais recorrente aplicação na Administração Pública, é o que se fundamenta em razão do valor. Contemplada nos incisos I e II do art. 75, essa modalidade de contratação direta parte de um juízo de economicidade, no qual o legislador presume que os custos e a complexidade de um procedimento licitatório completo seriam desproporcionais ao baixo valor do objeto a ser contratado.

A comprovação da regularidade dessa dispensa, contudo, exige mais do que a simples observância do teto de gastos. Conforme o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU), é imperativo que o gestor demonstre um planejamento adequado para evitar o fracionamento indevido de despesa. Para tanto, o § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o cálculo do limite deve considerar o somatório de todas as despesas previstas para o exercício financeiro com objetos de mesma natureza (Brasil, 2021). Isso significa que compras ou serviços de natureza similar, que poderiam ser agrupados em uma única licitação, não podem ser artificialmente divididos para se enquadrarem na dispensa. Adicionalmente, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o próprio TCU orientam, com base no § 3º do art. 75, que mesmo a contratação direta por valor seja realizada, preferencialmente, por meio de sistema de dispensa eletrônica, com disputa de preços, a fim de garantir que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa (Brasil, 2022).

Contudo, a aplicação prática do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 revela uma notória "zona cinzenta", pois a definição de despesas de "mesmo ramo de atividade" é um conceito jurídico indeterminado e fonte de constante controvérsia. A ausência de um critério legal objetivo abre margem para interpretações divergentes, colocando o gestor sob o risco permanente de apontamentos pelos órgãos de controle.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em suas orientações consolidadas, busca mitigar essa incerteza ao instruir que a análise não se restrinja à classificação contábil da despesa, mas considere, principalmente, a área de mercado dos fornecedores. Nesse sentido, a Corte de Contas estabelece que, se diversos itens,

ainda que distintos, puderem ser fornecidos pela mesma linha de empresas e agrupados em um único certame, devem ser considerados como do mesmo ramo de atividade para fins do cômputo do limite da dispensa. Essa análise contextual, embora mais precisa, exige do gestor um profundo conhecimento do mercado e um planejamento ainda mais robusto para justificar suas decisões (Brasil, 2024).

O segundo grupo abrange as dispensas motivadas por situações excepcionais, nas quais a realização de um procedimento licitatório formal se mostra inviável ou prejudicial ao interesse público devido a fatores anormais, urgentes ou imprevistos. Este critério agrupa hipóteses reativas, como as decorrentes de uma licitação deserta ou fracassada (inciso III), a necessidade de contratar um remanescente de contrato rescindido (inciso XI), a urgência para evitar danos em casos de emergência ou calamidade (incisos VII e VIII), ou a imposição de uma obrigação por decisão judicial (inciso XII). O ponto comum entre elas é a exigência de uma comprovação fática rigorosa da situação excepcional e do nexo de causalidade entre o evento e a necessidade da contratação direta.

No caso específico da contratação emergencial (inciso VIII), a jurisprudência do TCU é pacífica ao exigir a comprovação cumulativa de três requisitos: (1) a efetiva situação de emergência ou calamidade que possa ocasionar prejuízo; (2) a demonstração de que a espera pelos prazos de uma licitação regular implicaria na ocorrência do dano; e (3) a prova de que a situação emergencial não decorreu de desídia ou falta de planejamento do gestor (Brasil, 2022). Para a hipótese de licitação deserta ou fracassada (inciso III), a comprovação é feita com os autos do processo licitatório anterior, sendo que a Administração deve justificar a vantagem da contratação direta e garantir que as condições oferecidas ao contratado sejam compatíveis com as do edital da licitação que não obteve sucesso, conforme orientam pareceres da AGU (BRASIL, 2024a).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em suas orientações consolidadas, busca mitigar essa incerteza ao instruir que a análise não se restrinja à classificação contábil da despesa, mas considere, principalmente, a área de mercado dos fornecedores. Nesse sentido, a Corte de Contas estabelece que, se diversos itens, ainda que distintos, puderem ser fornecidos pela mesma linha de empresas e

agrupados em um único certame, devem ser considerados como do mesmo ramo de atividade para fins do cômputo do limite da dispensa. Essa análise contextual, embora mais precisa, exige do gestor um profundo conhecimento do mercado e um planejamento ainda mais robusto para justificar suas decisões (Brasil, 2024b).

A dispensa em razão do objeto, por sua vez, ocorre quando a própria natureza do bem ou serviço a ser contratado justifica a não realização do certame. Nesses casos, a contratação direta é um instrumento para alcançar finalidades estratégicas do Estado. As hipóteses abarcam desde a aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento (inciso V), o fomento à indústria de defesa e alta tecnologia (incisos IX e X), até a garantia da saúde pública, por meio da compra de insumos estratégicos, contratos de transferência de tecnologia para o SUS ou aquisição de medicamentos para doenças raras (incisos VI, XIV e XV).

A comprovação para este grupo é eminentemente técnica e contextual. Os órgãos de controle, como o TCU, exigem que o processo administrativo seja instruído com pareceres e laudos técnicos robustos que demonstrem, de forma inequívoca, a correlação entre o objeto da contratação e a política pública que se visa atender. Por exemplo, na aquisição de um equipamento militar, deve haver uma justificativa do comando da força armada sobre a necessidade estratégica daquele bem específico. A justificativa de preço, ainda que desafiadora, permanece como um requisito, devendo a Administração demonstrar os esforços para verificar a compatibilidade do valor com parâmetros disponíveis (Brasil, 2022).

Por fim, a dispensa em razão da pessoa se justifica pelas qualidades particulares do futuro contratado, cuja natureza jurídica ou finalidade institucional torna a competição com outros agentes de mercado desnecessária ou até mesmo inadequada. Este grupo inclui a contratação entre entes da própria Administração Pública (inciso IV), o fomento a entidades específicas, como associações de pessoas com deficiência e instituições sem fins lucrativos (inciso XIII), e as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas (inciso XVI).

A validação dessas contratações perante os órgãos de controle depende da comprovação de dois fatores principais. Primeiramente, a qualificação do contratado: para o inciso XIII, por exemplo, a Administração deve demonstrar a "inquestionável

reputação ético-profissional" da entidade. Em segundo lugar, a vantajosidade para a Administração: na contratação entre entes públicos (inciso IV), deve-se demonstrar que o preço é compatível com o praticado no mercado e que o objeto do contrato está alinhado com as finalidades institucionais da entidade contratada (Brasil, 2022). O objetivo é garantir que a contratação direta não sirva para contratar uma entidade pública incompetente ou mais cara que uma solução privada, mas sim para aproveitar a expertise e a estrutura do próprio Estado de forma eficiente.

3.3 AS HIPÓTESES DE LICITAÇÃO DISPENSADA E SUA COMPROVAÇÃO

O instituto da licitação dispensada, previsto no art. 76 da Lei nº 14.133/2021, rege as hipóteses de alienação de bens em que a lei impõe a ausência de certame, configurando-se como um dever do gestor, e não uma faculdade, como ocorre na dispensa de licitação do art. 75. Essa natureza impositiva, herdada da Lei nº 8.666/1993, é alvo de controvérsias. A corrente majoritária defende a ausência total de discricionariedade, mas uma visão minoritária, defendida por autores como Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2025), argumenta que a supremacia da regra constitucional de licitar deveria permitir ao gestor a realização de um certame caso fosse viável e vantajoso.

É crucial notar a nuance na posição deste autor: embora discorde da lei por acreditar que ela deveria conceder mais autonomia ao gestor, ele concorda que a interpretação atual e dominante da norma é a que nega essa liberdade. Esse reconhecimento pragmático se baseia no fato de que o legislador, ao optar por manter o termo "dispensada" no novo texto, sinalizou a intenção de perpetuar o entendimento tradicional. Adiciona-se a essa discussão uma tensão com o princípio federativo, já que o STF (ADI 927 MC/RS) assegurou a autonomia de Estados e Municípios para gerir seu próprio patrimônio, limitando a aplicação da norma federal.

Adentrando as hipóteses taxativas do art. 76, o inciso I detalha os casos de alienação de bens imóveis em que a licitação é dispensada. A lista inclui figuras como a dação em pagamento; a doação, permitida exclusivamente a outros entes da

Administração Pública; a permuta por outros imóveis de interesse público, com regras específicas sobre a torna de valores, a exemplo de um município que troca um terreno central subutilizado por uma área maior na periferia, ideal para a construção de uma nova escola; e a venda direta a outro órgão ou entidade pública. O rol também abrange institutos de regularização fundiária e programas de habitação, além da investidura, que consiste na alienação de área remanescente de obra pública ao proprietário do imóvel vizinho, ou na alienação de imóveis em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas (Di Pietro, 2025; Nohara, 2025).

De forma análoga, o inciso II do mesmo artigo estabelece os casos para a alienação de bens móveis. As hipóteses mais recorrentes são a doação, que deve visar exclusivamente o interesse social e ter sua conveniência socioeconômica justificada; a permuta, restrita a trocas entre órgãos ou entidades da Administração; a venda de ações e títulos, que segue a legislação específica do mercado de capitais; a venda de bens produzidos por empresas estatais como parte de sua atividade-fim; e a venda de materiais e equipamentos sem uso para outros órgãos públicos (Rossi, 2025). Doutrinadores alertam para o rigor necessário em cada caso, como a nulidade de doações feitas por interesse particular ou a necessidade de ampla comunicação ao mercado na venda de valores mobiliários (Nohara, 2025).

Independentemente da hipótese específica de alienação, seja de bem móvel ou imóvel, a validade do ato está condicionada a um processo administrativo rigoroso que serve como mecanismo de controle em substituição à competição. A validade de qualquer alienação direta amparada no art. 76 depende da comprovação de três requisitos essenciais e inafastáveis: 1) a demonstração inequívoca do interesse público na transação; 2) a realização de uma avaliação prévia que ateste o valor de mercado do bem, protegendo o erário; e 3) a obtenção de autorização legislativa específica, quando a lei assim o exigir. Conforme esclarece a doutrina, esta última exigência é crucial para os bens imóveis, pois a autorização do Poder Legislativo é o ato que "desafeta" o bem de sua finalidade pública original, tornando-o disponível para a alienação (Nohara, 2025).

Em síntese, a licitação dispensada do art. 76 configura-se como um procedimento vinculado e específico, distinto da faculdade gerencial da dispensa. A ausência de competição, imposta pela lei, é compensada por um rol taxativo de hipóteses e, principalmente, por um dever de instrução processual que garanta a finalidade pública e a proteção do patrimônio. Portanto, o correto entendimento e a aplicação rigorosa de seus requisitos são cruciais para a eficiência da gestão patrimonial e para a segurança jurídica do administrador público.

4. CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se dedicou a analisar o instituto da contratação direta sob a égide da Lei nº 14.133/2021, demonstrando que a transição do antigo para o novo marco legal representou uma inequívoca evolução paradigmática. Mais do que uma simples atualização, a nova lei buscou corrigir distorções, aprimorar conceitos e, acima de tudo, alinhar a prática administrativa aos princípios da eficiência e da governança, o que se evidencia por meio de exemplos concretos de suas inovações.

Um dos avanços mais notáveis está na maior segurança jurídica conferida ao gestor. Institutos como o credenciamento, por exemplo, que sob a égide da Lei nº 8.666/1993 era uma construção doutrinária e jurisprudencial sem previsão legal expressa — o que gerava constante incerteza —, foi finalmente positivado no art. 74 como uma hipótese clara de inexigibilidade, embora, como discutido, seu uso exija cautela para não se desviar de sua finalidade. Da mesma forma, a modernização de conceitos como o de "notória especialização" corrigiu um antigo problema prático: a impraticável exigência do termo "indiscutivelmente" mais adequado, da lei anterior, foi substituída pela expressão mais razoável e objetivamente verificável "reconhecidamente" adequado, pondo fim a um idealismo que pouco contribuía para a segurança do administrador.

Contudo, a mais profunda e transformadora evolução da Lei nº 14.133/2021 reside na imposição de um novo patamar de diligência e planejamento processual. A dispensa por baixo valor é o exemplo mais emblemático dessa mudança. No regime anterior, era comum que tal dispensa se resolvesse com uma simples cotação informal com três fornecedores, muitas vezes sem publicidade ou competitividade real. Hoje, a nova lei incentiva, como regra, o uso do sistema de dispensa eletrônica, uma ferramenta que promove uma disputa de lances pública e em tempo real, garantindo que, mesmo em contratações de pequeno valor, a Administração busque ativamente o preço mais vantajoso, em um claro avanço em termos de isonomia e economicidade.

Esse novo paradigma é reforçado pela centralidade de documentos que antes eram secundários. Enquanto na Lei nº 8.666/1993 o planejamento era um princípio geral, a Lei nº 14.133/2021 torna o Estudo Técnico Preliminar (ETP) um pilar fundamental, exigindo do gestor, mesmo na contratação direta, uma análise aprofundada do mercado e a justificativa técnica da solução escolhida antes mesmo de iniciar o processo. Isso representa uma mudança drástica da cultura do "justificar depois" para a do "planejar antes", um avanço crucial para evitar contratações mal dimensionadas ou com sobrepreço.

Contudo, essa nova centralidade do planejamento impõe um desafio inerente que merece reflexão. Questiona-se até que ponto a exigência de um ETP excessivamente detalhado e formal, especialmente para situações que demandam agilidade, não poderia criar uma nova forma de barreira burocrática. Essa tensão entre a necessidade de um planejamento robusto e a celeridade, que justifica muitas das contratações diretas, representa um dos 'pontos cegos' da nova lei, cujo equilíbrio dependerá da razoabilidade aplicada pelos órgãos de controle e da capacidade do gestor de adequar a complexidade do planejamento à do objeto contratado

Essa evolução normativa, por consequência, redefine o papel e a responsabilidade do agente público. Se antes o risco do gestor se concentrava em falhas formais do procedimento, agora ele se desloca para a qualidade da sua decisão gerencial. A ausência de um ETP bem fundamentado ou a não utilização, sem justificativa, de um sistema de disputa eletrônica, representam hoje uma vulnerabilidade muito maior do que no passado. A nova lei, ao mesmo tempo que oferece ferramentas mais claras, exige uma postura mais proativa e diligente, trocando o excesso de formalismo por uma governança baseada em planejamento e evidências.

Diante do exposto, conclui-se que a Lei nº 14.133/2021 constitui um marco de notável amadurecimento para o regime de contratações diretas no Brasil. Ao substituir a incerteza por previsibilidade e o formalismo por uma lógica de eficiência gerencial, a legislação oferece um caminho para uma Administração Pública mais ágil, transparente e segura. O desafio imposto aos gestores é o de internalizar essa

nova cultura, utilizando as ferramentas da contratação direta não como um atalho, mas como um instrumento legítimo para a entrega de melhores resultados à sociedade.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade: análise da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. E-book (Minha Biblioteca).

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos. Parecer Referencial nº 00002/2023/CNMLC/CGU/AGU. Análise dos requisitos para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, por inexigibilidade de licitação (art. 74, III, da Lei nº 14.133, de 2021). Brasília, DF: AGU, 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica da União em Pernambuco. Parecer Referencial nº 00003/2024/ADV/CJU-PE/CGU/AGU. Análise jurídica da possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação na hipótese de licitação deserta ou fracassada. Recife: AGU, 2024a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 16, de 1º de abril de 2009. Publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, em 7 de abril de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

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 Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993].

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021].

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão e Inovação. Instrução Normativa SEGES/ME nº 103, de 30 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os procedimentos para a contratação direta de imóveis no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 1, p. 57, 2 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Coordenação de Licitações e Contratos. Parecer Referencial nº 8/2020/CCA/PGFN. Ementa: Credenciamento. Inexigibilidade de licitação (art. 25, caput, da Lei nº 8.666, de 1993). Requisitos. Brasília, DF, 7 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 927 MC/RS. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 03 nov. 1993. Publicação: Diário de Justiça de 04 mar. 1994.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1155/2017 – Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 31 de maio de 2017. Publicado no Diário Oficial da União de 9 de junho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Gestão de Soluções de TI para a Administração, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024b.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book (Minha Biblioteca).

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2025.

MAZZA, Alexandre. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. E-book (Minha Biblioteca).

NOHARA, Irene Patrícia. Capítulo 2. Objetivos. In: NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacintho Arruda (coord.). Tratado de Direito Administrativo: Licitação e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. E-book. (Minha Biblioteca).

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book (Minha Biblioteca).

ROSSI, Licínia. Manual de direito administrativo. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. E-book. (Minha Biblioteca).

A CONSULTA FISCAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

Patrícia de Lima Villadouro[1]
Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro [2]

O presente estudo analisa a consulta fiscal no âmbito municipal como instrumento de prevenção de conflitos tributários e promoção da segurança jurídica nas relações entre fisco e contribuinte. Parte-se do problema da elevada litigiosidade fiscal no Brasil e da complexidade normativa que afeta a previsibilidade e a confiança no sistema tributário. O objetivo é avaliar como o instituto da consulta fiscal pode atuar como mecanismo de conformidade cooperativa, reduzindo litígios e fortalecendo o diálogo entre administração e contribuinte. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, com base em revisão bibliográfica e documental sobre legislação, doutrina e atos administrativos. Verificou-se que a consulta fiscal, ao permitir esclarecimentos prévios sobre a aplicação das normas, reduz a insegurança jurídica e promove a eficiência administrativa. O estudo evidencia que o instrumento possui fundamentos constitucionais nos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, configurando-se como ato administrativo vinculativo e declaratório. Conclui-se que sua implementação efetiva nos municípios, acompanhada de prazos claros e transparência procedimental, pode consolidar uma cultura de prevenção de litígios, alinhada à governança pública e à racionalização da arrecadação tributária. Assim, a consulta fiscal se apresenta como ferramenta essencial para um sistema tributário mais dialógico, justo e previsível.

Palavras-chaves: Consulta fiscal. Segurança jurídica. Conflitos tributários. Administração pública. Governança fiscal.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

[1] Mestre. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos.
[2] Doutora. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos. gcdframalheiro@uniara.edu.br..

1 INTRODUÇÃO

A elevada litigiosidade tributária no Brasil revela a urgência de mecanismos que reforcem a previsibilidade e a transparência nas relações entre o fisco e o contribuinte. A complexidade do sistema tributário, marcada por constantes alterações legislativas e divergências interpretativas, compromete a segurança jurídica e gera sobrecarga ao Poder Judiciário. Nesse contexto, a consulta fiscal emerge como importante instrumento de assistência e comunicação, permitindo que o contribuinte esclareça dúvidas sobre a aplicação das normas antes da ocorrência de eventual autuação.

O presente artigo busca analisar a consulta fiscal sob a ótica da gestão pública municipal, destacando sua natureza jurídica, seus fundamentos constitucionais e sua contribuição para a redução de conflitos. A pesquisa justifica-se pela relevância prática do tema na modernização da administração tributária e pela necessidade de fomentar uma cultura de conformidade cooperativa, baseada na boa-fé e na eficiência administrativa. A metodologia adotada é qualitativa e descritiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental, examinando a legislação tributária, atos administrativos e doutrina especializada.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Sistema Tributário e a Complexidade das Normas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O Sistema Tributário Brasileiro é caracterizado por sua complexidade, resultante da multiplicidade e constante alteração das normas que regem a matéria. Essa intricada teia normativa abrange legislações federais, estaduais e municipais, além de tratados de Direito Internacional ratificados pelo Brasil e instruções normativas editadas por diversos órgãos, a exemplo da Receita Federal do Brasil, que frequentemente se sobrepõem e interagem de maneiras diversas (Paes, 2010).

Samaha (2019) aponta que a complexidade das fontes do Direito Tributário é agravada pelas falhas recorrentes no processo de elaboração das leis ou da regulamentação pelo Poder Executivo, marcado por uma atuação apressada dos órgãos legiferantes na tentativa de atender aos anseios da sociedade e assegurar os interesses dos cidadãos. Tal pressa, no entanto, muitas vezes resulta na edição de normas imprecisas ou inadequadas, que demandam constante correção e complementação por meio de novos dispositivos legais.

Com isso, o ordenamento jurídico desenvolve-se de maneira desordenada, carente de coerência e completude, o que compromete sua eficácia e previsibilidade, pois, enquanto as leis são redigidas com elevado grau de abstração, mediante o uso de conceitos indeterminados, a regulamentação administrativa tende ao extremo oposto, sendo minuciosa, prolixa e, por vezes, obscura (Samaha, 2019).

Nesse cenário, essa combinação desequilibrada favorece o surgimento de antinomias, lacunas e ambiguidades, que tornam o Direito menos acessível e transparente, dificultando sua aplicação uniforme e segura, além de comprometer a confiança dos destinatários nas normas que regem suas condutas, sendo esta uma característica marcante do Direito Tributário no Brasil (Holzkamp; Bacil, 2014).

A complexidade em comento é acentuada pela necessidade de interpretação das normas tributárias, que muitas vezes apresentam ambiguidades e lacunas, exigindo uma análise detalhada por parte dos contribuintes e profissionais da área (Santos, 2023).

A utilização de expressões vagas e/ou conceitos indeterminados exige uma análise detalhada das normas editadas, o que consome tempo e recursos (Greco; Rocha, 2024).

Segundo ensinamentos de Serpa (2016), a ambiguidade surge quando um mesmo termo é utilizado para designar diferentes objetos, enquanto a indeterminação refere-se à falta de precisão em termos ou conceitos. Tais fenômenos são exacerbados por mutações nas interpretações legais e pela diversidade espacial, que considera as diferentes características físicas que influenciam a construção da realidade pela linguagem.

Ademais, a falta de clareza das normas tributárias gera interpretações divergentes entre o fisco e o contribuinte, ampliando o risco de litígios e a insegurança jurídica (Velloso, 2012). Logo, essa situação gera desafios consideráveis para o cumprimento das

obrigações fiscais, pois os contribuintes precisam entender as normas em vigor, mas também acompanhar suas frequentes mudanças.

Nesse sentido, são os ensinamentos de Santos (2023), o qual destaca que as normas tributárias frequentemente incorporam conceitos indeterminados e cláusulas gerais, permitindo múltiplas interpretações. Serpa (2016) acrescenta que termos como "renda", "serviço" ou "prestação", dentre outros, podem ser compreendidos de maneiras distintas dependendo do contexto, o que gera insegurança jurídica, pois os contribuintes têm dificuldade em entender suas obrigações e direitos.

Portanto, a falta de clareza e a rigidez do sistema tributário, associadas a outros fatores, podem levar à insegurança jurídica, dificultando a previsibilidade dos efeitos tributários e fomentando litígios entre o fisco e os contribuintes (Costa, 2018). Assim, a complexidade do Direito Tributário clama por esforço contínuo por parte do legislador para simplificar e tornar mais acessíveis as normas, visando garantir um sistema tributário mais eficiente, além de também evidenciar a necessidade de mecanismos alternativos ao Judiciário para dirimir conflitos.

2.2 Interpretação, Discricionariedade e Segurança Jurídica

Desta feita, a interpretação da legislação tributária no Brasil merece uma análise detalhada, dada a complexidade do sistema tributário nacional, caracterizado por um emaranhado de normas, regulamentos e interpretações que variam entre as esferas federal, estadual e municipal, resultando em uma confusão que frequentemente afeta tanto os contribuintes quanto os administradores fiscais (Carvalho, 2003).

De fato, a interpretação da legislação tributária não é uma tarefa simples. O intérprete deve considerar o texto legal, mas também o contexto social e econômico em que ele se insere. A norma tributária precisa regular uma realidade complexa que envolve interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes. Assim, a atividade interpretativa se torna um processo dinâmico, no qual o intérprete desempenha um papel ativo na construção do sentido da norma (Torres, 2005).

Ocorre que a dificuldade de interpretação está frequentemente relacionada à

discricionariedade na aplicação das normas. Sousa (2020) observa que um dos principais problemas no Direito Tributário é a discricionariedade na administração tributária, onde as autoridades fiscais podem agir de maneira arbitrária ao interpretar a legislação, resultando em decisões injustas.

Não se pode ignorar que a discricionariedade conferida ao intérprete na análise das normas tributárias é um fenômeno intrínseco à utilização de conceitos indeterminados pelo legislador, como "capacidade contributiva", "valor justo" ou "atividade econômica relevante", ou os apresentados acima por Serpa (2016), quais sejam: “renda”, “prestação” e “serviço”, que apresentam definições diferentes a depender do contexto em que serão aplicados. Tais termos, embora permitam flexibilidade na aplicação da lei a casos concretos, transferem ao intérprete, seja o Poder Judiciário, seja o fisco ou o contribuinte, a responsabilidade de definir seu significado, o que pode gerar divergências e insegurança jurídica (Teodorovicz, 2019).

Anote-se, ainda, que essa subjetividade é amplificada pela ausência de critérios objetivos em muitos dispositivos legais, exigindo que o intérprete recorra a princípios gerais do Direito, contextos econômicos ou até mesmo a doutrinas especializadas para preencher lacunas normativas. Enquanto tal discricionariedade é necessária para adaptar a norma a realidades dinâmicas, ela também abre espaço para inconsistências, especialmente quando diferentes órgãos ou autoridades fiscais adotam interpretações antagônicas. Para o contribuinte, isso significa incerteza sobre o tratamento tributário de suas operações, já que a mesma norma pode ser aplicada de formas distintas ao longo do tempo ou entre regiões. Assim, embora a flexibilidade interpretativa seja útil, sua excessiva liberalidade compromete a previsibilidade, essencial para um sistema tributário mais seguro (Pereira, 2020).

Por isso, Serpa (2016) relaciona a discricionariedade à indeterminação das normas tributárias, pois entende que a falta de clareza nas leis é uma falha dos intérpretes, mas também pode ser compreendida como uma característica intrínseca da linguagem e da própria natureza das normas jurídicas. Um exemplo relevante é o princípio da tipicidade fechada, que implica que a estrutura do tipo é aberta por natureza. Serpa (2016) argumenta que esse princípio deve apresentar disposições claras sobre quais atos são tributáveis para

garantir segurança jurídica e estabilidade nas relações. Contudo, essa tipicidade é frequentemente desafiada pela indeterminação inerente à linguagem legal.

Por sua vez, Lavez (2019) aponta que a noção de tipicidade fechada no Direito Tributário pressupõe a descrição detalhada dos elementos que compõem um fato gerador de tributo, visando garantir segurança jurídica aos contribuintes. Logo, exige que a lei defina claramente todos os aspectos relevantes da obrigação tributária, como o fato gerador, a base de cálculo e a alíquota, sem deixar margem para interpretações subjetivas ou criativas por parte do aplicador da lei. Ainda segundo o supracitado autor, a tipicidade fechada se distingue do pensamento por conceitos, que busca abstrações cada vez mais gerais, pois ela se baseia em uma análise de semelhança entre a realidade descrita e o tipo legal, permitindo um juízo de inclusão ou exclusão (Lavez, 2019). No contexto tributário, essa rigidez é essencial para evitar a arbitrariedade na aplicação dos tributos e assegurar que as imposições fiscais sejam estritamente aquelas previstas na lei, conforme os pressupostos de validade constitucional e legal.

Embora apresentem perspectivas um pouco diversas sobre a tipicidade fechada no Direito Tributário, Serpa (2016) e Lavez (2019) concordam com a necessidade de garantir a segurança jurídica. Logo, enquanto aquele autor destaca os desafios práticos da indeterminação legal, este último enfatiza a necessidade de clareza e rigidez na definição legal para garantir a segurança jurídica. De toda forma, e segundo as lições de Medeiros (2022, p. 161), a doutrina brasileira, de forma predominante, se posiciona acerca da natureza da tipicidade no Direito Tributário Brasileiro, apontando tratar-se da tipicidade fechada, a "[...] qual obrigaria o legislador a prever, por meio de lei em sentido estrito, discutida e votada pelo Poder Legislativo, todos os elementos que compõem a imposição tributária". Porém, não se ignora que há inúmeros tipos abertos nas normas tributárias, o que corrobora para a maior discricionariedade do intérprete e contribui para práticas arbitrárias por parte da administração tributária (Flávio Neto, 2016).

Exatamente por isso, a interpretação da legislação tributária deve ser realizada com cautela e responsabilidade, pois, embora o intérprete tenha liberdade para explorar diferentes significados das normas, essa liberdade não deve ser confundida com arbitrariedade. Logo, a interpretação deve sempre buscar uma compreensão que respeite

os princípios fundamentais do Direito Tributário e os direitos dos contribuintes. Portanto, não há como negar que o Sistema Tributário Brasileiro é notoriamente complexo e passa por constantes mudanças legislativas, o que torna seu acompanhamento e interpretação um grande desafio para o contribuinte, para o operador do Direito e também para o Fisco. Não bastasse isso, a complexidade é intensificada pelo surgimento de novas tecnologias financeiras e modelos econômicos inovadores, que exigem frequentes atualizações normativas (Polizelli, 2006). Por conseguinte, a ausência de regulamentação adequada frente a essas inovações também pode gerar lacunas ou ambiguidades na legislação, dificultando a correta aplicação das normas e aumentando a insegurança jurídica.

Samaha (2019) chama a atenção para o fato de que a interpretação do Direito jamais será única. A vagueza e a ambiguidade inerentes à linguagem jurídica fazem com que o texto normativo se apresente, frequentemente, como uma estrutura aberta à pluralidade de sentidos. Tal característica revela que o direito a ser aplicado não se apresenta de forma única, definitiva ou pré-determinada ao intérprete, mas sim como uma moldura que admite múltiplas possibilidades de interpretação.

Dentro dessa moldura, são consideradas admissíveis todas as interpretações que estejam em consonância com os princípios e normas superiores do ordenamento jurídico (Samaha, 2019). Tal constatação leva à compreensão de que o sentido da norma não está fixado exclusivamente no texto legal. Pelo contrário, ele se constrói no processo interpretativo, considerando o contexto, os valores jurídicos subjacentes e os princípios orientadores do sistema. Pensar o Direito, portanto, é também refletir sobre suas possibilidades interpretativas, reconhecendo a importância do juízo hermenêutico na aplicação da norma (Teodorovicz, 2020).

Exatamente por isso é possível haver mais de uma interpretação cabível para um mesmo dispositivo legal. Isso implica que a aplicação da lei possui, em certa medida, um caráter opinativo, não no sentido de arbitrariedade, mas sim por envolver uma valoração hermenêutica fundada na razoabilidade e na coerência sistêmica. Assim, interpretações diferentes, ainda que eventualmente conflitantes, podem ser igualmente válidas, desde que fundamentadas de forma consistente e alinhadas com os princípios do Direito (Coêlho, 2006).

De fato, o Direito não se resume à literalidade da norma, pois ele se revela na interação entre o texto e o intérprete, em um processo que exige sensibilidade jurídica, ponderação e compromisso com a racionalidade e os fundamentos ético-jurídicos do ordenamento. Contudo, não há como negar que interpretações divergentes geram insegurança jurídica, pois, não raras vezes, situações semelhantes podem ter decisões diversas ou sujeitos envolvidos em uma mesma situação jurídica podem interpretar a norma de formas diferentes (Bianco, 2005).

Nesse contexto, torna-se cada vez mais difícil para contribuintes e operadores do Direito compreenderem plenamente o alcance e os efeitos das obrigações tributárias impostas. Como ressalta Serpa (2016, p. 29), "[...] é inevitável que o Direito, como objeto cultural, evolua e se transforme, no tempo e no espaço, independente de alteração formal no texto legal, tendo em vista mudanças de ordem cultural, moral, econômica e política".

No entanto, essa evolução constante também impõe sérios desafios ao intérprete da norma jurídica, que muitas vezes se depara com dúvidas quanto à legislação aplicável em determinado contexto. Assim, mecanismos que promovam maior clareza e previsibilidade, a exemplo da consulta fiscal vinculante, tornam-se ferramentas essenciais para minimizar conflitos e garantir maior estabilidade nas relações entre fisco e contribuinte. Dessa forma, as mutações na legislação tributária comprometem a interpretação adequada das normas e geram insegurança jurídica tanto para os contribuintes quanto para o fisco. Isso ocorre quando o entendimento sobre uma norma é alterado pela administração tributária ou pelo Poder Judiciário sem uma modificação explícita no texto legal (Pereira, 2020).

Como dito, a interpretação de conceitos indeterminados e tipos jurídicos abertos no Direito Tributário permite que as normas se adaptem às mudanças sociais, econômicas e políticas, evitando sua obsolescência. Segundo Medeiros (2022), embora tipos fechados sejam desejáveis, os conceitos jurídicos abertos são comuns, proporcionando flexibilidade interpretativa e adaptabilidade à realidade em constante mutação. No entanto, essa flexibilidade traz desafios, como a indeterminação normativa, dificultando que os contribuintes prevejam o tratamento tributário de suas operações com precisão. Contudo, Samaha (2019) alerta que a indeterminação normativa, embora inerente à

linguagem e ao próprio processo interpretativo do Direito, não pode ser entendida como um entrave absoluto à segurança jurídica e à previsibilidade das decisões. A existência de múltiplas possibilidades interpretativas não deve comprometer a confiança que os cidadãos e os operadores do Direito depositam na estabilidade das normas e na coerência do sistema jurídico.

Com o intuito de minimizar a amplitude das interpretações possíveis e, consequentemente, garantir maior previsibilidade na aplicação da lei, frequentemente recorre-se à elaboração de textos normativos extremamente detalhados. Tal técnica legislativa busca abranger, da forma mais minuciosa possível, as diversas situações que podem surgir na realidade, sobretudo no campo tributário, onde as peculiaridades de cada contribuinte podem exigir um grau elevado de especificidade (Torres, 2011).

Ao adotar essa estratégia, pretende-se delimitar de forma precisa e inequívoca os conceitos e hipóteses normativas, reduzindo o espaço para dúvidas interpretativas. Dessa forma, a aplicação da norma tende a se transformar em um exercício de constatação objetiva, no qual o intérprete apenas verifica se os fatos do caso concreto se enquadram ou não nos critérios previamente definidos pelo legislador, sem margem para interpretações divergentes (Samaha, 2019).

Portanto, essa tentativa de rigidez conceitual visa garantir maior segurança jurídica, promovendo a previsibilidade necessária para que os destinatários da norma possam orientar suas condutas de forma adequada. No entanto, embora essa visão contribua para a estabilidade do sistema, ela também pode gerar rigidez excessiva, dificultando a adaptação da norma às nuances e complexidades da vida social, especialmente em contextos dinâmicos e em constante transformação (Marques, 2020).

A tentativa de alcançar muita concretude e individualização nas normas jurídicas, especialmente na legislação tributária, acaba por gerar efeitos colaterais consideráveis. Quanto mais minuciosa é a norma, maior a tendência de surgirem lacunas relativas aos aspectos não disciplinados, ou seja, àqueles que ficam à margem do texto legal. Além disso, quanto mais detalhado o conteúdo normativo, mais rapidamente ele se torna obsoleto, sobretudo em uma sociedade marcada pela constante transformação das relações jurídicas, sociais e econômicas (Coêlho, 2006).

Na atualidade, a velocidade com que surgem novas realidades torna impossível ao legislador acompanhar, em tempo real, todas as mudanças que exigem regulação. A multiplicidade de interesses e a complexidade dos fatos sociais tornam a tarefa de prever e disciplinar todas as situações algo impraticável. Diante disso, uma alternativa frequentemente adotada é a elaboração de normas com maior grau de abstração, recorrendo a conceitos jurídicos indeterminados e estruturas normativas abertas. A intenção, nesse caso, é permitir uma maior durabilidade da norma e uma adaptação mais flexível às mudanças (Marques, 2020).

Entretanto, essa solução traz consigo uma nova dificuldade: a imprevisibilidade. Quanto mais abstrata e genérica é a norma, mais difícil se torna para os destinatários compreenderem com precisão o que lhes é permitido, vedado ou exigido. A falta de elementos objetivos, como bem pontua Samaha (2019), pode gerar insegurança jurídica e dificuldades na aplicação do Direito. Para mitigar esse problema, o regulamento surge como um instrumento fundamental para complementar o tratamento legal. Quando a lei não é suficiente para regular um regime jurídico por completo, o Poder Executivo assume a função de detalhar aspectos técnicos e operacionais por meio de decretos, instruções normativas e outras formas de regulamentação. De fato, tal atuação se mostra indispensável, especialmente no campo tributário, onde a sofisticação das operações econômicas exige um tratamento normativo altamente técnico e dinâmico. Porém, gera ainda mais normas e torna ainda mais complexo o sistema tributário brasileiro. O resultado é um sistema normativo complexo, composto por uma vasta quantidade de textos detalhados e técnicos, que desafiam a clareza, a acessibilidade e a previsibilidade do Direito (Teodorovicz, 2019).

A situação se agrava ainda mais se considerado o fato de que, além das alterações legislativas formais, a mutação das normas tributárias também ocorre por meio da interpretação legislativa. Isso significa que, mesmo sem mudanças explícitas na lei, a forma como as normas são interpretadas pode variar ao longo do tempo, influenciada por decisões judiciais ou orientações do fisco e, assim como a intensa atividade legislativa, também pode gerar insegurança jurídica, pois os contribuintes enfrentam a incerteza sobre como suas obrigações tributárias serão avaliadas em diferentes momentos (Carvalho, 2003).

Para Serpa (2016), a mutação normativa sem alterações legislativas explícitas gera conflitos interpretativos. A reinterpretação das normas para refletir mudanças de contexto pode levar a novos entendimentos do mesmo enunciado, resultando em insegurança sobre sua aplicação temporal e efeitos retroativos. Isso complica a aplicação das leis tributárias e cria incertezas para os contribuintes. Não bastasse isso, o grande número de normas tributárias desafia o princípio da irretroatividade das leis e viola a garantia de previsibilidade e segurança jurídica. Isso se torna mais grave quando novos entendimentos são aplicados a fatos passados, surpreendendo os contribuintes que anteriormente acreditavam estar em conformidade com a legislação vigente. O problema é evidente tanto na esfera administrativa quanto na judicial, onde mudanças de interpretação frequentemente visam atender à demanda do fisco por aumento na arrecadação, mas, ao fazê-lo, ignoram a estabilidade necessária para os contribuintes.

O Poder Judiciário, em meio a esse cenário, exerce um papel decisivo na mutação normativa ao alterar suas posições jurisprudenciais frequentemente, o que gera insegurança jurídica. Significa dizer que não apenas a alteração expressa da legislação, pela atividade do Poder Legislativo, mas também a mudança de entendimento dos tribunais corrobora para a maior complexidade do sistema e para as divergências quanto à aplicação das normas no país (Delgado, 2011).

Segundo Serpa (2016), as divergências entre o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) em questões tributárias são comuns. O STJ, muitas vezes, adota o entendimento do STF para manter a uniformidade jurisprudencial, forçando os contribuintes a ajustarem suas práticas constantemente. Um exemplo notável é a controvérsia sobre a inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS. Em 2017, o STF decidiu que o ICMS não deve ser incluído, contrariando a jurisprudência anterior do STJ, que o incluía, mudança que afetou milhares de contribuintes que haviam calculado e recolhido o tributo de maneira diferente (Tonelli Júnior, 2023).

Portanto, a mutação normativa sem alterações legislativas explícitas compromete a interpretação adequada das normas tributárias, gerando insegurança jurídica tanto para os contribuintes quanto para o fisco. A legislação tributária, embora dinâmica e adaptável, é vulnerável a reinterpretações que atendem a novos interesses econômicos e políticos,

mas que prejudicam a previsibilidade do sistema. Nesse cenário, tanto contribuintes quanto administradores tributários enfrentam um ambiente de constante incerteza, no qual o planejamento tributário se torna um desafio complexo (Torres, 2005).

Para mitigar os impactos dessas oscilações jurisprudenciais, o ordenamento jurídico permite a modulação dos efeitos das decisões judiciais, limitando-os a períodos específicos. No entanto, essa prática nem sempre resolve a insegurança gerada, pois pode estimular a judicialização ao limitar os efeitos a determinados períodos. Para ilustrar a gravidade da questão, Serpa (2016) destaca que milhares de normas tributárias são editadas anualmente, sendo que essa atualização constante impõe aos contribuintes a difícil tarefa de acompanhar e se adaptar a novas interpretações e entendimentos. O autor supracitado lembra que, apenas entre os anos de 1988 e 2015, foram editadas cerca de 30 mil normas tributárias federais, 100 mil estaduais e mais de 200 mil municipais.

Olenike *et al.* (2024), em estudo mais recente, apontam que, desde a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, até 30 de setembro de 2024, o Brasil editou um total de 7.825.398 normas tributárias que regem a vida dos cidadãos. Isso representa uma média de 595 normas por dia ou 860 por dia útil. No âmbito federal, foram criadas 195.785 normas, incluindo emendas constitucionais, leis complementares, ordinárias e decretos federais, com uma média de 14,90 normas por dia ou 21,50 por dia útil.

Os estados brasileiros editaram 2.290.302 normas, enquanto os municípios criaram 5.339.311, resultando em médias significativas de normas por dia útil em ambos os níveis. Quanto às normas tributárias, cerca de 6,61% do total se refere a essa área, com 45.814 normas federais, 170.758 estaduais e 300.816 municipais. Em setembro de 2024, apenas 6,95% das normas tributárias estavam em vigor, refletindo a complexidade e a constante evolução do sistema legal brasileiro (Olenike *et al*., 2024). Cumpre ressaltar que o estudo supracitado não considerou instruções normativas e pareceres editados pela Receita Federal do Brasil, nem documentos normativos emanados de outros órgãos administrativos, que também acompanham a proliferação de normas nos âmbitos federal, estadual e municipal e comprometem a interpretação e aplicação da legislação tributária (Pereira, 2020).

Portanto, a alta litigiosidade no Brasil está intrinsecamente ligada à complexidade do sistema tributário, que decorre de inúmeros fatores, como visto acima. De acordo com Landi (2020), uma grande parcela dos processos judiciais decorre das frequentes mudanças na legislação tributária. De fato, essas alterações constantes geram insegurança jurídica e interpretações divergentes, tanto por parte dos contribuintes quanto do fisco, o que acaba alimentando a litigiosidade.

Ademais, a falta de clareza e a ausência de participação de especialistas na elaboração das normas tributárias agravam essa situação, contribuindo para a complexidade do sistema tributário que, somada à ineficiência na edição das normas, resulta em um cenário no qual a resolução consensual de conflitos se torna desafiadora, sobrecarregando o Poder Judiciário com demandas repetitivas e aumentando a morosidade no acesso à justiça (Ribas; Ribeiro, 2012).

Fato é que a mutação normativa, seja por meio de alterações legislativas, seja por meio da interpretação legislativa, afeta diretamente a confiança dos contribuintes no sistema tributário, pois eles ficam sujeitos a alterações de interpretação mesmo após cumprirem as exigências legais com base na orientação vigente, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica, essenciais para o funcionamento eficaz do sistema tributário (Bianco, 2005).

Diante do até aqui exposto, percebe-se que a complexidade do sistema tributário evidencia a dificuldade na interpretação das normas, o que se agrava com a intensa produção legislativa em matéria tributária e com a mudança de entendimentos dos tribunais, gerando insegurança tanto em relação ao passado quanto ao futuro. Mesmo que os contribuintes sigam a lei conforme interpretada pelas autoridades fiscais, eles correm o risco de serem surpreendidos por novos entendimentos que podem impactar negativamente suas operações. Nesse contexto, a administração tributária deve adotar um papel proativo, oferecendo orientações claras e acessíveis para facilitar a conformidade fiscal e minimizar litígios. É essencial que ela exerça o dever de assistência aos contribuintes, promovendo transparência e ajudando a construir um ambiente mais seguro e previsível para todos os envolvidos (Teodorovicz, 2020).

Em presença da complexa rede de normas e regulamentações tributárias,

frequentemente marcada por ambiguidades e interpretações divergentes, os contribuintes enfrentam uma situação de vulnerabilidade, na qual entender suas obrigações tributárias se torna um desafio complexo. Nesse conjunto, o dever de assistência e informação por parte do fisco é fundamental, pois deve se propor a esclarecer as legislações e os procedimentos tributários, mas também incluir a promoção de ações educativas que facilitem a compreensão das obrigações fiscais. A transparência e o acesso à informação adequada são essenciais para que os contribuintes possam cumprir corretamente suas responsabilidades tributárias, evitando erros que podem resultar em penalidades e litigâncias desnecessárias. A grande variedade de normas, aliada à problemática da mutação normativa, gera incertezas e contribui para a alta litigiosidade (Pereira, 2020).

Portanto, o dever de assistência e informação por parte da administração tributária é fundamental para estabelecer uma relação de confiança entre o fisco e os contribuintes. Isso ajuda a mitigar conflitos na interpretação das normas e contribui para a redução do número de processos administrativos e judiciais relacionados à aplicação da norma tributária. Ao promover a compreensão clara das obrigações tributárias, a administração pode desempenhar um papel proativo na minimização de litígios e na construção de um ambiente mais seguro e previsível para todos os envolvidos. Portanto, em um sistema tributário marcado pela complexidade e ambiguidade das normas, a transparência e a clareza nas comunicações são fundamentais para garantir que os cidadãos compreendam suas obrigações fiscais. A administração tributária deve atuar proativamente, oferecendo orientações sobre a legislação, procedimentos e direitos dos contribuintes, incentivando um ambiente de conformidade fiscal (Maltez, 2021).

A esse respeito, são as lições de Maltez (2021, p. 17),

> A questão da necessidade de uma interação comunicativa entre o particular e a Administração é antiga, pois apenas através de uma ambiência de reciprocidade de comunicação é possível cotejar um diálogo autêntico e eficaz entre os sujeitos da relação jurídica administrativa [...].O modelo de Administração Dialógica remete a uma mudança de paradigma quanto à forma de o Fisco se relacionar com o contribuinte em que se busca a transparência de seus atos, a simplificação de procedimentos e garante uma maior

interação na construção de uma relação de mais confiança e, consequentemente, de menos conflitos.

A criação de canais de comunicação, como as consultas fiscais, permite que os contribuintes esclareçam dúvidas e recebam orientações específicas sobre sua situação tributária, possibilitando uma efetiva interação entre o fisco e o contribuinte, com vistas a facilitar o cumprimento das obrigações fiscais e reduzir a litigiosidade, pois muitos conflitos surgem da falta de compreensão das normas tributárias (Ribas; Ribeiro, 2012).

Para Maltez (2021), a assistência adequada reflete o princípio da legalidade e da justiça fiscal, pois contribuintes bem informados são mais propensos a cumprir suas obrigações voluntariamente, reduzindo a necessidade de sanções. Ao cumprir esse dever de assistência, o fisco promove um ambiente de confiança e transparência, contribuindo para a eficiência do sistema tributário, reduzindo a carga sobre o Poder Judiciário e possibilitando uma gestão mais eficaz dos recursos públicos.

Logo, o fortalecimento do diálogo entre o fisco e os cidadãos é essencial para um sistema tributário mais eficiente, no qual todos compreendem seu papel na arrecadação e na construção do bem-estar coletivo. Isso auxilia na compreensão das normas, na sua aplicação e, consequentemente, na redução do número de processos judiciais (Torres, 2012). E uma das formas de consolidar tal assistência é por meio da consulta fiscal, como se passa a discorrer no próximo tópico.

2.3 Consulta Fiscal: Histórico, Natureza Jurídica e Fundamentos Constitucionais

A consulta fiscal é um importante instrumento que permite aos contribuintes buscar esclarecimentos junto à administração tributária sobre a interpretação e aplicação de normas fiscais em situações específicas. Por meio dessa ferramenta, os contribuintes podem apresentar dúvidas sobre aspectos tributários, como a classificação de bens e serviços, a aplicação de isenções ou o cumprimento de obrigações acessórias. Portanto, e em apertada síntese, a resposta da autoridade fiscal a essas consultas oferece segurança

jurídica ao contribuinte e contribui para a uniformização do entendimento sobre a legislação tributária, reduzindo os riscos de autuações e garantindo um tratamento equânime entre os contribuintes (Schoueri, 1995).

Anote-se que o instrumento em análise ganha relevância diante da alta litigiosidade tributária que norteia o país. Como observa Landi (2020), a análise da situação do contencioso fiscal brasileiro revela uma situação crítica e a necessidade urgente de medidas alternativas para a resolução de conflitos tributários, a fim de promover eficiência administrativa e segurança jurídica. Segundo dados comparativos internacionais, o Brasil ocupa as últimas posições entre os países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no quesito contencioso fiscal, sendo notório o volume e a morosidade das disputas tributárias no país, realidade que resulta de uma cultura de litígio tanto por parte dos contribuintes quanto da administração tributária, o que sobrecarrega o sistema judicial e administrativo.

Landi (2020) complementa que, no contexto brasileiro, o relatório da OCDE revela dados que evidenciam características peculiares da administração tributária nacional, especialmente no que se refere ao contencioso fiscal. A Receita Federal do Brasil aparece em primeiro lugar no ranking do valor arrecadado a partir da lavratura de novos autos de infração, representando cerca de 24% da receita total arrecadada. Tal percentual é superior à média global de 6% e ao segundo colocado, a Estônia, que alcança cerca de 16%. Esses números refletem uma cultura fiscal brasileira fortemente marcada pela litigiosidade, na qual a conformidade tributária está frequentemente condicionada à instauração de litígios.

Relatórios anteriores da OCDE já indicavam o protagonismo do Brasil em relação ao volume de processos tributários pendentes. Um estudo de 2015, com base em dados de 2013, apontava que o país possuía 209.777 processos administrativos tributários pendentes apenas na esfera federal, ficando atrás apenas do Canadá, que contabilizava 215.668 processos. Para Landi (2020), essa litigiosidade gera um sistema sobrecarregado, que compromete a eficiência da arrecadação e prolonga a resolução dos conflitos.

De fato, a cultura de litígio no Brasil tem um impacto notável, pois os processos judiciais sobre a existência do fato gerador do crédito tributário e a incidência tributária

se concentram na esfera judicial, gerando altos custos tanto para o poder público quanto para os contribuintes, sendo que muitos desses processos decorrem da dificuldade de compreender a norma tributária ou de divergentes interpretações entre contribuinte e fisco (Villadouro *et al*., 2024).

Para Landi (2020), os custos associados a este fenômeno são elevados e incluem despesas com advogados, consultorias, além da necessidade de garantias para suspender o crédito tributário em discussão. Logo, esses altos custos para as partes envolvidas refletem uma alocação ineficiente de recursos, que poderiam ser utilizados de forma mais produtiva em outras áreas da economia, ou seja, revertidos para a promoção de melhorias econômicas e atração de investimentos, contribuindo para o desenvolvimento do país.

Além disso, os números de contenciosos tributários são alarmantes. Segundo Serpa (2016), em 2015, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) acumulava 118.747 processos, com um valor total de R$ 579 bilhões. Na esfera judicial, uma parcela significativa dos casos que chegam ao Poder Judiciário envolve a interpretação da legislação tributária. No Supremo Tribunal Federal (STF), uma grande parte das discussões em sede de repercussão geral trata de matéria tributária, representando cerca de 26% do total de processos.

Os dados acima evidenciam uma alta litigiosidade que, como visto no tópico anterior, decorre de inúmeros fatores e, decerto, se agrava pela cultura do litígio. Exatamente por isso, são necessárias medidas alternativas ao Poder Judiciário, para proporcionar maior clareza aos contribuintes no que tange à aplicação e interpretação das normas tributárias (Martins et al., 2023).

Nesse contexto, repita-se, a consulta fiscal surge como um instrumento idôneo para a mitigação de conflitos e a subsequente desjudicialização das relações entre contribuintes e a administração tributária, já que, ao facultar aos contribuintes a possibilidade de buscar esclarecimentos sobre a aplicação de normas tributárias antes de qualquer contenda, a consulta fiscal fomenta um ambiente caracterizado por maior transparência e segurança jurídica. Antes de se apresentar o conceito do instituto analisado, é relevante apontar os fundamentos constitucionais da consulta fiscal. Trata-se, segundo Maltez (2021), de instrumento que encontra amparo na Constituição Federal

de 1988, especificamente no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea "a", que assegura a todos o direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidades, sem ignorar o disposto no inciso XXXIII do mesmo artigo constitucional, que garante o direito de receber informações dos órgãos públicos, o que é fundamental para a aplicação correta das normas tributárias (Brasil, 1988).

Landi (2020), por sua vez, aponta que a consulta fiscal está intrinsecamente ligada ao princípio constitucional da segurança jurídica, pois visa mitigar conflitos interpretativos entre contribuintes e o fisco, promovendo a desjudicialização de conflitos. Ao buscar esclarecimentos sobre a aplicação de normas tributárias, os contribuintes podem evitar penalidades, como juros de mora, desde que sigam a solução apresentada na consulta, tendo previsibilidade quanto à aplicação da norma tributária pela administração.

Ainda acerca dos fundamentos, Landi (2020) sustenta que a consulta fiscal encontra amparo também no princípio da legalidade. Como um direito derivado do direito de petição, a consulta fiscal permite que o contribuinte busque um pronunciamento fundamentado da administração tributária, baseado na legislação vigente. É imperativo que a administração tributária responda às consultas de forma motivada e fundamentada, pois esses requisitos são essenciais à validade dos atos administrativos vinculados. Assim, a consulta fiscal garante que os atos do fisco sejam justificados por elementos de fato e de direito, proporcionando segurança jurídica e transparência nas relações entre o contribuinte e a administração pública (Martins *et al.*, 2023).

Comunga desse entendimento Samaha (2019), para quem o princípio da legalidade assume papel relevante, em relação à consulta fiscal, tanto sob a perspectiva formal quanto material. No aspecto formal, conforme dispõe o art. 37, *caput*, da CF/88, todas as atividades da administração pública devem estar pautadas pela legalidade, o que significa que qualquer ato ou medida só pode ser praticado se houver autorização expressa em lei (Brasil, 1988). Em matéria tributária, essa exigência é ainda mais rigorosa, visto que qualquer ação do fisco que implique exigência de tributo deve estar previamente disciplinada em norma legal, a qual deve especificar não apenas os casos em que tal exigência poderá ocorrer, mas também o procedimento adequado. Assim, a própria

consulta fiscal deve ser objeto de previsão legal, que delimite os requisitos formais e materiais para sua formulação, bem como os parâmetros para a atuação da autoridade administrativa, de modo a impedir abusos e assegurar o devido processo legal.

Do ponto de vista material, o princípio da legalidade orienta o conteúdo da resposta administrativa à consulta formulada pelo contribuinte. Isso significa que a autoridade fiscal, ao interpretar a legislação para emitir resposta, está vinculada aos limites legais, não podendo criar obrigações, restrições ou interpretações que extrapolem o que está previsto na norma (Samaha, 2019). De fato, esse aspecto é essencial para garantir segurança jurídica, pois permite que o contribuinte, ao planejar suas ações, tenha previsibilidade quanto ao comportamento da administração tributária. O respeito ao princípio da legalidade nesse processo evita arbitrariedades e assegura que o poder público atue dentro dos limites previamente estabelecidos, reforçando a confiança no sistema normativo e promovendo um ambiente mais estável e transparente para as relações jurídico-tributárias.

Mais adiante, Landi (2020) preconiza que a consulta fiscal é também amparada nos princípios da moralidade administrativa e da boa-fé objetiva, essenciais para garantir transparência e confiança nas relações entre o fisco e os contribuintes. A moralidade administrativa exige que o Estado atue com ética e respeito, aplicando as normas tributárias de forma mais transparente (Botelho, 2009).

Quando um contribuinte formula uma consulta fiscal, ele se coloca em uma posição de transparência e boa-fé ao revelar, de forma espontânea e detalhada, informações sensíveis sobre suas atividades ou intenções futuras, exposição essa que é uma condição indispensável para que a administração possa compreender adequadamente a situação apresentada e, assim, oferecer uma resposta fundamentada e precisa. Diante dessa postura colaborativa do consulente, o princípio da moralidade administrativa exige que o agente público atue com lealdade, zelo e respeito à confiança que lhe foi depositada (Samaha, 2019). Isso significa que a administração tributária não pode utilizar as informações fornecidas pelo contribuinte na consulta para instaurar, de forma oportunista, um procedimento fiscal relacionado ao tema consultado.

Tal vedação é fundamental para garantir a integridade do instituto da consulta

fiscal e assegurar que ele não seja transformado em um instrumento de autoincriminação. A inexistência dessa proteção tornaria a consulta um mecanismo arriscado, desencorajando sua utilização e comprometendo a relação de confiança entre o contribuinte e o Estado. É precisamente essa confiança que deve ser preservada e fortalecida, pois ela é um dos pilares da moralidade administrativa e da construção de um sistema tributário mais justo, previsível e cooperativo. Ao respeitar a iniciativa do contribuinte em buscar esclarecimentos diretamente com a administração, evita-se o incentivo à ocultação de informações ou à adoção de condutas defensivas, que muitas vezes resultam em litígios desnecessários (Botelho, 2009).

A atuação ética e previsível por parte do Estado, especialmente em situações nas quais o contribuinte busca orientação de forma transparente, é indispensável para consolidar um ambiente de segurança jurídica (Samaha, 2019). O respeito às expectativas legítimas, fundadas no comportamento leal do próprio poder público, contribui para o fortalecimento da confiança recíproca entre os cidadãos e a administração tributária, condição essencial para a efetividade e legitimidade das normas fiscais em uma sociedade democrática.

Por sua vez, a boa-fé objetiva promove um ambiente de lealdade e transparência, fortalecendo a confiança mútua entre as partes (Landi, 2020). Portanto, ao permitir que os contribuintes esclareçam suas dúvidas sobre a aplicação das normas tributárias, a consulta fiscal previne litígios, mas também fortalece a segurança jurídica, contribuindo para um sistema tributário eficiente, reforçando a boa-fé entre os sujeitos envolvidos e prezando pela moralidade administrativa.

Não destoa desse entendimento as lições de Samaha (2019, p. 69), que bem complementa:

> Da perspectiva do consulente, o princípio da boa-fé objetiva exige o legítimo interesse na resolução da dúvida objeto da consulta. Por essa razão, se espera que a dúvida seja verdadeira, e não apenas um meio de burlar a fiscalização ou protelar o pagamento do tributo sem que haja qualquer tipo de penalidade. Do princípio da boa-fé objetiva também decorre a exigência de transparência por parte do consulente, que deve apresentar de forma completa todas as informações relacionadas ao fato objeto da consulta, bem

como instruí-la com documentos que comprovem as informações prestadas.

Em meio a esse cenário, Landi (2020) conclui que a consulta fiscal pauta-se em três princípios básicos, quais sejam: da eficiência, da celeridade e da publicidade. Significa dizer, portanto, que vai ao encontro do que preconiza o caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, no que tange principalmente à moralidade, à eficiência e à publicidade, além de resguardar a duração razoável do processo, que, desde a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, é um princípio expressamente consagrado no texto da Constituição Federal de 1988.

Não é demais ressaltar que a introdução do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19/98, no *caput* do art. 37 da CF/88, consagrou, no ordenamento jurídico brasileiro, o dever da boa administração pública, exigindo dos agentes públicos uma atuação diligente, célere e voltada para resultados concretos (Brasil, 1988). A eficiência contrapõe-se à morosidade, à negligência, ao descaso e à omissão, impondo uma conduta administrativa proativa e voltada à satisfação do interesse público (Miura; Valle; Valadão, 2025).

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 45/04 reforçou essa diretriz ao incluir no art. 5º, inciso LXXVIII, o direito fundamental à razoável duração do processo, estendendo essa garantia aos âmbitos judicial e administrativo. Tal disposição constitucional assegura a todos os cidadãos a celeridade na tramitação dos processos, especialmente quando a administração pública não demonstra interesse em resolver as questões submetidas à sua análise (Martins *et al*., 2023).

No contexto das consultas fiscais, esses princípios ganham especial relevância. O instrumento da consulta existe para proporcionar segurança jurídica ao contribuinte, permitindo-lhe antecipar, com razoável precisão, as consequências tributárias de seus atos. Contudo, para que esse objetivo seja efetivamente alcançado, não basta a existência formal da consulta: é imprescindível que a resposta seja prestada em prazo razoável. Para Samaha (2019), a ausência de uma resposta célere compromete a utilidade do instituto, uma vez que o contribuinte, ao aguardar por tempo excessivo, pode já ter sido compelido

a tomar decisões sem a devida orientação da administração tributária.

Posta assim a questão, não há como negar que a fixação de prazos para a emissão de respostas às consultas fiscais, portanto, é condição essencial para a eficácia do mecanismo. É por meio desse controle temporal que se garante a efetividade do direito à informação administrativa e se evita que a consulta se torne um procedimento meramente simbólico. Ademais, a morosidade, nesse cenário, compromete não apenas a funcionalidade da consulta, mas também a própria segurança jurídica e a previsibilidade das ações do contribuinte. Assim, o cumprimento dos princípios da eficiência e da celeridade pela administração fiscal não é apenas uma exigência normativa, mas uma condição para que o contribuinte possa agir com responsabilidade e dentro dos limites da legalidade tributária (Villadouro *et al*., 2024).

Dando seguimento, no que se refere ao princípio da publicidade, no âmbito da consulta fiscal, este deve ser observado sob duas dimensões complementares: a do consulente e a da coletividade. Em relação ao consulente, a publicidade se manifesta como uma exigência de transparência procedimental, garantindo que o contribuinte seja formalmente cientificado da resposta proferida pela administração tributária. Tal comunicação não é uma simples formalidade, mas sim uma condição essencial para a validade do ato administrativo (Botelho, 2009).

De fato, sem a devida ciência do consulente, o ato de resposta não produz efeitos concretos, uma vez que o contribuinte não tem como tomar conhecimento da interpretação da autoridade fiscal nem verificar se os elementos e argumentos por ele apresentados foram devidamente considerados no processo de análise.

Desta feita, a ausência de publicidade comprometeria o direito à informação e à motivação dos atos administrativos, princípios que se relacionam diretamente com a ideia de um Estado transparente e responsável. O consulente, ao buscar esclarecimento junto à administração, deve ter garantido o direito de acompanhar o desfecho da consulta, compreender o raciocínio adotado pela autoridade e, se for o caso, contestar ou ajustar suas condutas conforme a orientação recebida. Por conseguinte, a publicidade reforça a legitimidade do procedimento consultivo e protege o direito do contribuinte à ampla defesa e ao contraditório, mesmo em sede administrativa (Magnavita *et al*., 2023).

De igual forma, a publicidade também deve ser analisada sob a ótica da coletividade, pois a divulgação das soluções de consulta, quando realizada de forma impessoal e respeitando o sigilo fiscal, contribui para a uniformização da interpretação da legislação tributária e para a transparência da atuação da administração pública (Samaha, 2019). Ao tornar acessível o conteúdo das decisões fiscais, o Estado permite que outros contribuintes em situações semelhantes tenham acesso às orientações da autoridade competente, promovendo a isonomia, a previsibilidade e a segurança jurídica.

Nesse contexto, o princípio da publicidade, ao assegurar tanto o direito à informação do consulente quanto a disseminação das interpretações administrativas, cumpre uma função essencial na consolidação de um sistema tributário mais transparente (Schoueri, 1995). Portanto, na visão dos autores retromencionados, a consulta fiscal encontra amparo constitucional em princípios fundamentais para uma boa administração pública. Esses princípios, que incluem a legalidade, a moralidade administrativa, a boa-fé objetiva e a segurança jurídica, dentre outros, são essenciais para garantir que a atuação do Estado seja transparente e que contribua para um ambiente de confiança e transparência nas relações entre o fisco e os contribuintes.

Nessa seara, é que a doutrina conceitua o instituto como um procedimento administrativo. Para Martins (2023, p. 43), a consulta fiscal pode ser compreendida como um "[...] instrumento que possibilita ao contribuinte entrar em contato com a autoridade fiscal para averiguar formalmente qual, do ponto de vista do Fisco, seria a correta interpretação da legislação tributária diante dos acontecimentos apresentados". Complementa Maltez (2021) que a consulta fiscal é definida como um procedimento administrativo em que o contribuinte ou seu representante apresenta uma dúvida sobre a aplicação de normas tributárias ao Fisco, buscando uma resposta vinculante para sua situação específica. Portanto, trata-se de um processo administrativo que permite ao interessado obter uma decisão clara da administração tributária sobre a interpretação das disposições legais aplicáveis a um fato determinado, ou seja, a consulta é norteada principalmente pela sua função esclarecedora.

Conforme leciona Samaha (2019, p. 75-76),

> O art. 46 do Decreto nº 70.235/72, na tentativa de delimitar o objeto de consulta em âmbito federal, estabelece, genericamente, que o sujeito passivo poderá formular consulta sobre dispositivos da legislação tributária aplicáveis a fato determinado. À primeira vista, a leitura do referido dispositivo permitiria afirmar que pode ser objeto de consulta qualquer dispositivo que verse sobre o critério material, temporal, espacial, quantitativo e pessoal da regra-matriz de incidência tributária, bem como sobre os chamados deveres instrumentais. O emprego da expressão fato determinado pelo referido dispositivo evidencia que, para fins de formulação da consulta, não basta haver uma situação de interesse do consulente que enseje uma dúvida, tal situação deve ser descrita de forma exata e completa, de modo que não restem incertezas acerca do seu alcance.

Conforme observa Schoueri (1995), a correta compreensão do dispositivo legal consultado depende diretamente da forma como o fato é apresentado. Por isso, a identificação precisa e detalhada da situação concreta é indispensável, já que a finalidade da consulta é justamente oferecer segurança jurídica quanto à interpretação da norma diante daquele caso específico. Não destoa desse entendimento as lições de Flávio Neto (2016), para quem a consulta fiscal nada mais é que um processo administrativo que permite ao contribuinte esclarecer dúvidas sobre a interpretação da legislação tributária aplicável a um fato determinado ou hipótese. Visa, pois, sanar incertezas jurídicas, proporcionando segurança ao contribuinte para agir de acordo com a lei e evitando futuras sanções.

No Brasil, a consulta fiscal é um procedimento administrativo regulamentado por normas federais, como o Decreto nº 70.235/1972, a Lei nº 9.430/1996, o Decreto nº 7.574/2011 e a Instrução Normativa RFB nº 2.057/2021. Além disso, a Lei nº 9.784/1999, que estabelece diretrizes para o processo administrativo federal, é aplicada suplementarmente aos processos de consulta fiscal (Martins, 2023).

Nos termos da legislação vigente, a consulta fiscal pode ser formulada por contribuintes, órgãos da administração pública e entidades representativas de categorias econômicas ou profissionais (Moreira, 2024). No entanto, cada consulta deve ser apresentada por um único consulente, mesmo que o fato e a norma sejam os mesmos, o

que pode gerar processos redundantes e levantar questionamentos sobre eficiência e celeridade (Landi, 2020).

De igual forma, é necessário que o consulente tenha interesse legítimo na resolução da dúvida, o que pode incluir a confirmação de que não possui obrigação tributária. Entidades representativas podem formular consultas em nome de seus associados, por exemplo, desde que haja autorização expressa. Já os órgãos da Administração Pública podem realizar consultas internas, que possuem força vinculativa em relação aos procedimentos que regem sua atuação (Botelho, 2009).

Contudo, para a validade da consulta fiscal, é fundamental que alguns pressupostos sejam atendidos, pois são eles que garantem a adequação da análise realizada pelo fisco e a eficácia jurídica da resposta fornecida. De acordo com Maltez (2021), o primeiro requisito essencial é a existência de um texto normativo aplicável ao caso questionado. Isso implica que deve haver uma norma tributária específica e atual que regule a situação apresentada pelo consulente.

Desta feita, na ausência dessa norma, o fisco não possui uma base legal para fundamentar sua resposta, o que retira da consulta qualquer valor jurídico concreto. A norma invocada precisa ser pertinente ao fato descrito, permitindo uma análise com respaldo em um quadro legal reconhecido (Maltez, 2021). Significa dizer que somente é válida uma consulta fiscal pautada em uma norma jurídica editada por um poder ou órgão competente, pois, sem essa base legal, a resposta do fisco carece de valor jurídico, tornando-se imprescindível que a norma seja específica, atual e pertinente ao caso em questão para garantir a eficácia da análise realizada.

O segundo pressuposto envolve a descrição detalhada do fato concreto pelo consulente. Conforme Maltez (2021), a situação apresentada precisa ser clara e precisa, uma vez que a resposta do fisco limita-se ao caso exposto. Fatos vagos ou genéricos podem levar a interpretações inadequadas e respostas incorretas. Portanto, é fundamental que o consulente apresente as circunstâncias exatas que suscitam dúvida quanto à aplicação da norma tributária.

Nesse sentido, Landi (2020) complementa, indicando que a correta delimitação do evento é um requisito formal essencial para que a consulta seja avaliada pelo fisco,

conforme estabelece o artigo 46 da Lei nº 9.430/1996. Ainda, a Instrução Normativa nº 2.057/2021 exige que, para consultas sobre eventos futuros, o consulente demonstre sua real vinculação com o fato e sua possível ocorrência, conforme o artigo 3º, com a consulta sendo escrita e apresentada na unidade da RFB de seu domicílio tributário. Em consonância, o Parecer Normativo CST nº 342/1970 da RFB reforça a importância de rigor na análise dos requisitos formais, especialmente quanto à descrição precisa dos fatos que suscitam dúvida.

Portanto, além da existência de uma norma tributária, é também imprescindível a descrição detalhada e precisa do fato concreto, ou seja, a correta delimitação do evento, exigindo que o consulente demonstre sua relação com o fato, especialmente em eventos futuros, e formalize a consulta por escrito. E, no âmbito da União, essa consulta é direcionada à Receita Federal do Brasil (Machado, 1993).

Outro pressuposto importante é a presença de uma dúvida específica sobre a aplicação da norma ao fato descrito. A consulta deve indicar claramente qual aspecto da norma gera incerteza, e essa dúvida não pode ser meramente especulativa; ela deve surgir de uma aplicação concreta da norma a um caso real. Assim, questões hipotéticas ou irreais não justificam uma consulta válida (Maltez, 2021). Isso se deve ao fato de que a consulta fiscal "[...] não tem como objetivo apenas a interpretação da lei em si, mas a aplicabilidade das disposições legais a fato determinado" (Maltez, 2021, p. 42).

Dessa forma, a descrição precisa do fato é fundamental, pois garante que a resposta do fisco terá efeitos apenas em relação à situação apresentada na consulta. Isso protege tanto o contribuinte quanto a administração tributária, evitando interpretações amplas ou generalizações que poderiam prejudicar uma das partes envolvidas. Assim, um cuidado especial deve ser tomado na formulação da consulta, assegurando que todos os elementos relevantes sejam considerados e expostos de maneira clara (Martins *et al.*, 2023).

De fato, o "[...] que se busca na decisão, no procedimento de consulta fiscal, não é uma situação tributária favorável, mas a orientação da Administração quanto ao modo de aplicação de determinada regra tributária" (Maltez, 2021, p. 48), justificando a adequada descrição do fato, o apontamento da norma questionada e a resposta clara e

objetiva da administração tributária.

Portanto, para que uma consulta fiscal seja válida, é necessário que exista um texto normativo aplicável, um fato concreto bem descrito e uma dúvida específica sobre a aplicação dessa norma ao fato, pressupostos esses que garantem a legitimidade da consulta, mas também a segurança jurídica nas relações entre contribuintes e o fisco. E, apenas para ilustrá-los e materializá-los, toma-se como exemplo o contribuinte "X", que planeja importar equipamentos de energia solar para uso em projetos de geração de energia renovável no Brasil. No entanto, ele tem dúvidas sobre a aplicação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) sobre esses equipamentos, considerando os incentivos fiscais disponíveis para a indústria de energias renováveis (Villadouro *et al*., 2024).

Tal situação claramente justifica uma consulta fiscal, pois atende aos pressupostos necessários. Em primeiro lugar, existem várias normas tributárias específicas e atualizadas que regulam os incentivos fiscais para a indústria de energias renováveis. E a empresa contribuinte, desde que apresente uma descrição detalhada e precisa dos equipamentos que deseja importar, incluindo suas especificações técnicas e o uso previsto, pode levar suas dúvidas ao fisco, para que sejam esclarecidas em uma consulta (Botelho, 2009).

Anote-se, ainda, que a dúvida do contribuinte, no caso hipotético aqui apresentado, é específica e concreta, pois busca esclarecimentos sobre se os equipamentos de energia solar estão isentos do IPI e se podem ser beneficiados por reduções no ICMS, conforme previsto em normas específicas que incentivam a indústria de energias renováveis. Logo, desde que preenchidos os pressupostos acima elencados, a consulta fiscal é válida, e o fisco tem o dever de respondê-la, apresentando seu posicionamento sobre a dúvida suscitada pelo contribuinte, seja sobre fato gerador, seja sobre alíquota, seja sobre benefícios fiscais (Miura; Valle; Valadão, 2025).

Para que o consulente formule a consulta fiscal, alguns requisitos legais precisam ser observados. No âmbito da União, e como observa Landi (2020), os pressupostos formais são essenciais à formulação e eficácia da consulta, conforme especificado no artigo 47 do Decreto nº 70.235/1972 e no artigo 91 do Decreto nº 7.574/2011. E Samaha

(2019) observa que o pedido sempre deve ser feito por escrito, apresentado no domicílio tributário do consulente e direcionado ao órgão local responsável pelo tributo em questão.

Anote-se, ainda, que a Instrução Normativa nº 2.057/2021 detalha essas exigências, requerendo que a consulta inclua a identificação completa do consulente, aborde um fato determinado com descrição detalhada e as informações necessárias para esclarecer o tema, e mencione os dispositivos legais e os fatos relacionados ao objeto da consulta (Martins *et al*., 2023).

De igual forma, se a consulta for realizada por um sujeito passivo ou entidade representativa, é obrigatório declarar que o consulente não está envolvido em procedimento fiscal relacionado ao tema, nem foi intimado para cumprir obrigação correspondente ao fato descrito, e que o tema não foi objeto de decisão anterior em litígio ou consulta (Landi, 2020). Acaso não se observem os requisitos, ou seja, no caso de descumprimento dessas exigências formais, tem-se que a consulta é ineficaz, tornando-a inapta para gerar os efeitos pretendidos.

O inciso I do art. 52 do Decreto nº 70.235/1972, em conjunto com a Instrução Normativa RFB, estabelece que a consulta fiscal será considerada ineficaz quando não for formulada por agente competente ou quando houver descumprimento dos requisitos formais previstos. Tais requisitos envolvem, por exemplo, a apresentação do pedido por escrito, a correta qualificação do consulente e a indicação precisa dos dispositivos legais que originam a dúvida. Tais critérios estruturam o procedimento, mas também asseguram que a administração tributária disponha de todos os elementos necessários para uma análise adequada e precisa da questão apresentada (Magnavita *et al*., 2023).

A exigência de competência do agente que formula a consulta decorre do princípio da legalidade e visa garantir que somente sujeitos legitimados – como o contribuinte diretamente interessado ou seu representante legal – possam provocar a manifestação da autoridade fiscal. Já o atendimento aos requisitos formais objetiva conferir clareza, objetividade e fundamentação suficiente à consulta, permitindo que a resposta seja elaborada com base em dados concretos e devidamente contextualizados. A ausência desses elementos compromete a finalidade do instituto, que é proporcionar segurança jurídica ao consulente, motivo pelo qual a inobservância acarreta a ineficácia da consulta (Botelho, 2009).

Ao declarar a ineficácia, a administração fiscal não se manifesta sobre o mérito da dúvida apresentada, justamente por considerar que o pedido não atende às condições mínimas exigidas para a sua apreciação. Nesse contexto, a ineficácia da consulta não deve ser vista como uma sanção, mas como um reconhecimento de que o pedido carece de pressupostos indispensáveis à sua análise. Assim, a observância rigorosa desses requisitos se impõe como condição para que o contribuinte possa usufruir dos efeitos jurídicos próprios da consulta fiscal, especialmente a proteção contra autuações sobre a matéria consultada, enquanto pendente de resposta (Samaha, 2019).

Dando seguimento, tem-se que o procedimento para formular uma consulta fiscal é um processo rigoroso que envolve etapas específicas para garantir sua validade e eficácia. Inicialmente, o contribuinte deve elaborar um pedido formal ao fisco, incluindo uma descrição detalhada do fato concreto e a norma aplicável questionada (Maltez, 2021). A clareza e precisão são fundamentais para evitar respostas insatisfatórias ou a rejeição da consulta.

Coloca-se, ainda, que, após a submissão, a administração tributária realiza uma análise minuciosa, verificando se todos os requisitos foram atendidos. Se necessário, pode solicitar esclarecimentos ou indeferir o pedido (Maltez, 2021). Atualmente, o prazo máximo para resposta é de 360 dias, conforme o Decreto nº 7.574/2011, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 8.853/2016 (Brasil, 2016).

Landi (2020) observa que, embora não haja sanções diretas por descumprimento do prazo, a administração tributária pode ser compelida judicialmente a cumprir sua obrigação. No entanto, o tempo médio de resposta é de 322 dias, o que indica que, apesar de respeitar o prazo legal em média, ele ainda é extenso, sugerindo que as disposições atuais podem não ser suficientes para garantir a celeridade e a segurança jurídica esperadas no processo de consulta fiscal.

Uma vez concluída a análise, o fisco emite uma resposta formal ao contribuinte, que deve ser clara e objetiva, abordando diretamente a dúvida apresentada e fundamentando a interpretação da norma tributária em relação ao fato descrito (Maltez, 2021). E a resposta possui caráter vinculante apenas para o caso específico, oferecendo segurança jurídica ao contribuinte em sua situação particular, mas não se estendendo a

outros casos semelhantes ou futuros.

Contudo, a resposta proferida pela autoridade fiscal no âmbito da consulta só produz efeitos a partir de sua publicidade ao consulente, que é o destinatário direto do ato administrativo. No entanto, ainda que voltada a atender uma dúvida específica, a solução da consulta possui relevância coletiva, pois expressa o entendimento oficial da administração tributária sobre a interpretação de determinado dispositivo legal (Samaha, 2019).

Assim, a publicidade do ato de resposta garante ao consulente o conhecimento necessário para orientar sua conduta, mas também assegura transparência e isonomia no tratamento tributário, ao permitir que todos os contribuintes em situação semelhante tenham acesso à mesma interpretação normativa. Dessa forma, a divulgação da solução da consulta atende ao interesse público, impede privilégios ocultos e concretiza os princípios constitucionais da publicidade e da igualdade (Magnavita *et al*., 2023).

Portanto, a consulta fiscal proporciona segurança jurídica ao contribuinte, evitando surpresas durante fiscalizações e presumindo sua boa-fé, pois busca esclarecimentos sobre suas obrigações tributárias, além de também servir como precedente para casos semelhantes no futuro, contribuindo para a transparência e a previsibilidade do sistema tributário (Botelho, 2009).

Isso se deve ao fato de que a resposta à consulta fiscal possui natureza jurídica de ato administrativo, devendo atender aos requisitos de validade previstos na legislação, como competência, finalidade, forma, motivo e objeto. A competência refere-se à autoridade administrativa responsável por emitir a resposta, enquanto a finalidade é eliminar a incerteza jurídica. O motivo deve ser uma dúvida legítima, o objeto é o esclarecimento da norma aplicável, e a forma deve ser escrita (Maltez, 2021).

Portanto, a consulta fiscal, no ordenamento jurídico brasileiro, possui natureza jurídica de ato administrativo, caracterizando-se como um pronunciamento formal da Administração Pública, mais especificamente da Receita Federal do Brasil, provocado pelo contribuinte com o objetivo de esclarecer a correta aplicação da legislação tributária a uma situação específica. Trata-se de um ato praticado no exercício da função administrativa, com observância aos princípios do direito público, sujeito a controle

judicial e vinculado aos requisitos de validade previstos na Lei nº 4.717/65, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e objeto (Machado, 1993).

Nesse contexto, a resposta à consulta será válida quando for emitida pela autoridade competente, tiver por finalidade dissipar a incerteza jurídica apresentada, for motivada por uma dúvida legítima do contribuinte, tiver como objeto uma situação concreta e juridicamente relevante, e for formalizada por escrito, respeitando os ritos processuais cabíveis. A observância desses elementos garante a legalidade e a eficácia da resposta administrativa, assegurando ao consulente uma orientação oficial sobre o entendimento da administração tributária (Villadouro *et al*., 2024).

Embora haja consenso quanto à natureza da consulta como ato administrativo, há divergências sobre sua classificação específica. Uma corrente entende que se trata de um ato unilateral e vinculado, cujo conteúdo não cria, modifica ou extingue direitos, mas apenas declara o modo como a autoridade tributária interpreta e aplicará determinada norma legal. Tal interpretação reforça o caráter declaratório da resposta à consulta, uma vez que se limita a manifestar o entendimento oficial sobre o direito posto, sem inovar no ordenamento jurídico (Maltez, 2021).

Outra corrente defende que a resposta à consulta fiscal possui natureza de ato normativo regulamentar, com fundamento no artigo 100, inciso I, do Código Tributário Nacional, que classifica como normas complementares os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas. No entanto, esse entendimento é controverso, pois os atos normativos possuem caráter geral e abstrato, sendo direcionados a um universo indeterminado de situações, enquanto a consulta fiscal visa resolver dúvidas pontuais, provocadas por contribuintes em relação a fatos concretos (Maltez, 2021).

De fato, diferentemente dos atos normativos, que partem de iniciativa da própria administração para regulamentar a aplicação da lei, a consulta fiscal somente ocorre mediante provocação do contribuinte, o que evidencia seu caráter reativo e particularizado (Schoueri, 1995).

Ainda há autores que compreendem a consulta fiscal como um instrumento cautelar, no qual o contribuinte antecipa administrativamente uma potencial controvérsia tributária, buscando segurança jurídica antes da ocorrência de autuação ou do

descumprimento da norma. Sob essa ótica, o processo de consulta funciona como um meio preventivo de solução de conflitos, inserido no contexto da boa-fé e da cooperação entre fisco e contribuinte, sendo essencial à construção de um modelo de conformidade cooperativa (Maltez, 2021).

A Instrução Normativa RFB nº 2.058/2021 reforça esse entendimento ao classificar a Solução de Consulta como um ato administrativo decisório, ao lado de outros atos como o Auto de Infração, a Notificação de Lançamento e o Ato Declaratório Executivo. Isso significa que a resposta à consulta tem o condão de vincular a administração tributária à interpretação nela contida, nos termos do artigo 100, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN), que inclui como norma complementar as decisões dos órgãos administrativos com eficácia normativa (Martins *et al*., 2023).

Portanto, prevalece o entendimento de que a natureza jurídica da consulta fiscal é a de ato administrativo declaratório, decisório e vinculado, emitido mediante provocação do contribuinte, com o objetivo de esclarecer a aplicação da norma tributária a uma situação específica, promovendo segurança jurídica, previsibilidade e contribuindo para a redução de litígios no âmbito tributário (Botelho, 2009).

Isso se deve ao fato de que, como todo ato administrativo, a consulta fiscal possui características especiais, pois ela produz efeitos de direito, é proveniente do Estado ou de quem está investido em prerrogativas estatais e é exercida por autoridade sob a regência do direito público. A consulta fiscal também consiste em providências jurídicas que buscam complementar a legislação vigente e está sujeita ao exame de legitimidade pelo Poder Judiciário (Landi, 2020).

Nesse contexto, e como lembra Samaha (2019), por ser um ato vinculativo, a consulta fiscal possui diversas implicações relevantes, sendo a segurança jurídica uma das principais. Contudo, é importante esclarecer que existem interpretações equivocadas de que a resposta a uma consulta fiscal não é vinculativa. No entanto, essa visão contraria a própria finalidade do instituto.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu concluir que a consulta fiscal constitui instrumento estratégico de prevenção de litígios e fortalecimento da governança tributária municipal. Ao assegurar ao contribuinte o direito de obter esclarecimentos prévios sobre a aplicação da norma fiscal, promove a previsibilidade, a transparência e a confiança recíproca entre fisco e sociedade. Teoricamente, o estudo contribui ao reafirmar a consulta fiscal como ato administrativo declaratório e vinculante, essencial para a efetividade dos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Do ponto de vista prático, propõe a ampliação do uso do instituto no âmbito municipal, com padronização de prazos e divulgação pública das soluções de consulta, de modo a uniformizar interpretações e reduzir a judicialização tributária. Recomenda-se, como agenda futura de pesquisa, a avaliação empírica dos impactos da consulta fiscal na arrecadação e na satisfação do contribuinte, bem como a análise comparada de experiências municipais bem-sucedidas. A consolidação desse instrumento representa passo fundamental para um sistema tributário mais dialógico, racional e eficiente.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2003.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COSTA, Regina Helena. *Princípio da legalidade tributária e segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MELO, José Eduardo Soares de. *Imunidades e isenções tributárias*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 21. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2017.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

Usucapião Extrajudicial e os Avanços do Código de Processo Civil de 2015

BERNARDINELLI, Guilherme Sales

GENTIL, Plínio Antônio Britto

O presente estudo analisa os avanços e desafios da usucapião extrajudicial à luz do Código de Processo Civil de 2015, considerando seu impacto na efetividade do direito de propriedade, na redução da litigiosidade e na consolidação de um sistema registral mais eficiente. A metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo doutrina contemporânea, legislação vigente e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Estaduais, com enfoque comparativo entre os regimes judicial e extrajudicial. O problema de pesquisa centra-se na identificação de obstáculos práticos e interpretativos que dificultam a aplicação uniforme do procedimento extrajudicial, bem como na avaliação de sua eficácia social e jurídica. Os resultados indicam que, apesar de sua consolidação normativa e reconhecimento jurisprudencial, persistem desafios relacionados à uniformidade procedimental, resistência de cartórios e integração com órgãos públicos. As contribuições teóricas evidenciam a importância da desjudicialização como instrumento de modernização do direito e da proteção da função social da propriedade, enquanto as contribuições práticas destacam a melhoria da regularização fundiária, a inclusão social e a redução de conflitos fundiários. Conclui-se que a usucapião extrajudicial representa avanço significativo no acesso à propriedade, promovendo eficiência, segurança jurídica e integração social, embora exija contínuo aprimoramento normativo e institucional para maximizar seus efeitos positivos.

Palavras-chave: 1. Usucapião extrajudicial; 2. Código de Processo Civil; 3. Regularização fundiária; 4. Desjudicialização; 5. Propriedade imobiliária.

1. INTRODUÇÃO

A usucapião, como instituto clássico do Direito Civil brasileiro, é reconhecida como uma das formas originárias de aquisição da propriedade, baseada na posse contínua, pública e com intenção de dono (animus domini), associada aos requisitos legais específicos para cada modalidade. Historicamente, o reconhecimento da usucapião dependia integralmente do Poder Judiciário, exigindo um procedimento longo, custoso e muitas vezes inacessível para pessoas de baixa renda ou ocupantes de imóveis em áreas urbanas e rurais com regularização fundiária incompleta. Esse modelo judicial, embora consolidado, apresentava dificuldades práticas significativas, como morosidade, complexidade processual, custos elevados e a necessidade de prova extensa da posse, fatores que limitavam o acesso efetivo à propriedade e contribuíam para a informalidade imobiliária no país (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

Com a promulgação do Código de Processo Civil em 2015 (Lei n.º 13.105/2015), o ordenamento jurídico brasileiro iniciou um movimento de modernização processual, introduzindo princípios de cooperação, celeridade e consensualidade que influenciam diretamente a maneira como procedimentos como a usucapião podem ser realizados. O CPC/2015 estabeleceu fundamentos que estimulam a utilização de meios extrajudiciais de solução de conflitos, valorizando a atuação de órgãos administrativos e notariais na regularização de direitos reais, sem, no entanto, substituir a jurisdição. Nesse contexto, a usucapião extrajudicial emerge como um mecanismo inovador, que permite ao possuidor formalizar sua propriedade diretamente perante os serviços de registro de imóveis, reduzindo a necessidade de intervenção judicial e promovendo eficiência administrativa e segurança jurídica (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

É importante corrigir a imprecisão comumente encontrada na literatura: embora a Lei n.º 13.465/2017 tenha consolidado dispositivos relacionados à

regularização fundiária urbana e rural, incluindo medidas que facilitam a titulação de ocupações consolidadas, a previsão legal específica para a usucapião extrajudicial encontra-se no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973), regulamentado pelo Provimento n.º 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça. Esse provimento detalha os procedimentos, documentos necessários e os requisitos para que o registro extrajudicial seja válido, garantindo que a aquisição da propriedade seja realizada de forma célere, segura e dentro dos parâmetros constitucionais. A correta compreensão dessa distinção é essencial para evitar equívocos normativos e para fundamentar o estudo acadêmico sobre a usucapião extrajudicial (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

O advento da usucapião extrajudicial representa uma mudança paradigmática no direito imobiliário brasileiro, na medida em que busca desjudicializar o procedimento de regularização de posse, reduzindo os entraves formais e promovendo maior eficiência no acesso à propriedade. Essa inovação não apenas simplifica o processo de aquisição, mas também atende aos princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, CF/88), eficiência administrativa (art. 37, caput, CF/88) e acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao permitir que a propriedade seja reconhecida diretamente em cartório, o procedimento fortalece a cidadania, promove inclusão social e econômica, e integra os possuidores ao mercado formal de imóveis, permitindo acesso a crédito, seguros e políticas públicas de habitação e infraestrutura (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

Sob a ótica doutrinária, a usucapião extrajudicial representa um exemplo de modernização do direito brasileiro, conciliando eficiência, segurança e função social da propriedade. Didier Jr. enfatiza que a formalização do procedimento em cartório promove celeridade e inclusão, permitindo que famílias em situações de vulnerabilidade social regularizem seus imóveis sem enfrentar processos judiciais

longos e complexos. Gagliano e Pamplona Filho destacam que, embora simplificado, o procedimento preserva integralmente os princípios constitucionais de ampla defesa e contraditório, garantindo que terceiros interessados possam se manifestar e que o registro tenha efeitos plenos apenas quando todos os requisitos forem atendidos. Diniz, Venosa e Farias reforçam que a segurança patrimonial conferida pela via extrajudicial fortalece a estabilidade social e a confiança no sistema registral, consolidando a função social da propriedade como instrumento de desenvolvimento urbano e rural sustentável (Diniz, 2018; Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019).

A evolução histórica do instituto revela um esforço contínuo de adaptação do direito brasileiro às demandas contemporâneas. Originalmente, a usucapião era percebida como um instituto puramente judicial, destinado à consolidação da propriedade frente à ocupação prolongada. No entanto, o crescimento urbano acelerado, a expansão de áreas irregulares e a necessidade de políticas públicas de regularização fundiária exigiram mecanismos mais ágeis e inclusivos. A introdução da via extrajudicial responde a essa necessidade, consolidando um modelo que promove não apenas a regularização da propriedade, mas também a integração social, o desenvolvimento econômico e a eficiência administrativa, alinhando-se aos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e função social da propriedade (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

O novo CPC, nesse cenário, desempenha papel estruturante ao reforçar conceitos de processualidade cooperativa e consensual. A legislação incentiva o uso de meios alternativos de solução de conflitos e a atuação administrativa na regularização de direitos, valorizando os serviços notariais e de registro como agentes de pacificação social e efetivação de direitos. Essa mudança de mentalidade, que se reflete na valorização da via extrajudicial, é parte de um movimento mais amplo de transformação da cultura jurídica brasileira, que busca reduzir a judicialização

excessiva e promover soluções mais eficientes, seguras e socialmente inclusivas (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

A implementação da usucapião extrajudicial possui impactos diretos sobre políticas públicas de habitação, planejamento urbano e regularização fundiária. Ao formalizar a propriedade, o instituto permite que municípios e estados obtenham informações precisas sobre a ocupação territorial, facilitando a elaboração de planos urbanos e a implementação de programas habitacionais. Além disso, a formalização de imóveis contribui para o combate à informalidade e à litigiosidade fundiária, promovendo a estabilidade social e econômica. A doutrina observa que a integração entre registros administrativos e políticas públicas fortalece a governança territorial e oferece base confiável para o desenvolvimento sustentável das cidades e áreas rurais, evidenciando que o procedimento extrajudicial não é apenas uma simplificação processual, mas um instrumento estratégico de inclusão e planejamento (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

Outro ponto relevante é que a usucapião extrajudicial promove eficiência no sistema registral, padronizando procedimentos e reduzindo divergências interpretativas entre diferentes cartórios. O Provimento n.º 65/2017 estabelece critérios claros sobre documentação, prazos, notificações de confrontantes e manifestação de órgãos públicos, criando um ambiente de maior previsibilidade e segurança jurídica. Essa padronização é essencial para consolidar a confiança dos possuidores e profissionais do direito, reduzindo erros, retrabalho e atrasos no registro, e permitindo que a via extrajudicial seja efetivamente percebida como um procedimento confiável e célere (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

A relevância do tema para a academia e para a prática profissional decorre da crescente necessidade de compreender o papel do novo CPC e da desjudicialização na consolidação de um sistema processual mais acessível e eficiente. O estudo da

usucapião extrajudicial permite avaliar como os princípios da celeridade, cooperação e consensualidade podem ser aplicados em procedimentos reais, promovendo resultados concretos para a sociedade. Além disso, possibilita analisar os desafios interpretativos, administrativos e sociais do instituto, identificando oportunidades de aprimoramento normativo, institucional e prático (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

A metodologia adotada neste estudo combina pesquisa bibliográfica e documental, integrando análise doutrinária contemporânea, legislação vigente e jurisprudência atualizada do STJ e Tribunais de Justiça estaduais. Complementarmente, o enfoque comparativo entre a usucapião judicial e extrajudicial permite identificar diferenças, vantagens, limitações e oportunidades de aprimoramento. O estudo também considera o papel prático dos tabeliães e oficiais de registro, avaliando como a implementação do procedimento impacta a regularização fundiária e a eficiência administrativa (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

A usucapião extrajudicial, nesse sentido, não é apenas uma inovação procedimental, mas um instrumento de democratização do acesso à propriedade, de concretização da função social da propriedade e de efetivação do direito fundamental à moradia. Ao possibilitar regularização rápida e segura, o instituto contribui para a estabilidade social e econômica, reforça a confiança no sistema registral e fortalece a capacidade do Estado de planejar e implementar políticas públicas de maneira mais eficiente e inclusiva (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

A implementação da usucapião extrajudicial, embora represente um avanço normativo significativo, ainda enfrenta desafios de ordem prática e institucional que merecem análise aprofundada. A experiência recente demonstra que, mesmo com a regulamentação detalhada pelo Provimento n.º 65/2017 do CNJ, persistem disparidades na aplicação do procedimento pelos cartórios, em especial no que se

refere à manifestação de confrontantes e à exigência de documentos complementares. Em muitas situações, registradores solicitam documentos ou informações adicionais que não estão expressamente previstos na legislação, aumentando o custo e o tempo de tramitação. Essa realidade evidencia que a mera existência de normas não garante eficiência plena e que a uniformização de procedimentos, capacitação contínua e acompanhamento técnico são fundamentais para o sucesso do instituto (Diniz, 2018; Farias e Rosenvald, 2019).

Sob o ponto de vista social, a usucapião extrajudicial tem efeitos positivos significativos. Ao possibilitar que famílias de baixa renda regularizem seus imóveis de forma mais rápida e econômica, o instituto promove inclusão social, fortalece a cidadania e contribui para a redução de desigualdades. A formalização da propriedade permite acesso a crédito imobiliário, políticas públicas de habitação e infraestrutura urbana, além de proporcionar segurança jurídica frente a ocupações irregulares. O impacto social é particularmente relevante em áreas urbanas densamente ocupadas, onde a informalidade imobiliária historicamente gera conflitos, impede investimentos privados e limita a implementação de políticas públicas eficientes. A doutrina destaca que a regularização fundiária por via extrajudicial contribui para a função social da propriedade, ao tornar o imóvel não apenas objeto de posse, mas instrumento de desenvolvimento urbano, econômico e social (Tartuce, 2020; Didier Jr., 2021).

No plano jurídico, a via extrajudicial reforça princípios constitucionais essenciais, como o acesso à justiça e a efetividade do direito de propriedade. A jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça reconhece que a usucapião extrajudicial não afeta a inafastabilidade da jurisdição, permitindo que os interessados, caso se sintam prejudicados ou haja conflito, recorram ao Poder Judiciário. Decisões recentes demonstram que o tribunal valoriza a autonomia do procedimento administrativo, desde que respeitados os requisitos legais e o

contraditório dos interessados. Tribunais estaduais seguem entendimento similar, destacando a eficiência do procedimento e a segurança jurídica quando todos os requisitos são observados. Esse respaldo jurisprudencial é crucial para a consolidação do instituto, criando confiança entre possuidores, advogados e profissionais do registro imobiliário (STJ, REsp 1.796.394/RJ; REsp 1.824.133/RJ).

A eficácia da usucapião extrajudicial também se manifesta na integração com políticas públicas e planejamento urbano. Ao formalizar imóveis, o procedimento permite que órgãos municipais e estaduais obtenham informações precisas sobre a ocupação territorial, facilitando a elaboração de planos diretores, programas habitacionais e ações de infraestrutura urbana. Além disso, a regularização fundiária contribui para a redução de conflitos, promovendo maior estabilidade social e segurança econômica, ao transformar imóveis antes informais em propriedades formais, com efeitos legais plenos. A doutrina aponta que a integração entre registros administrativos e políticas públicas fortalece a governança territorial, possibilitando que o Estado planeje e execute ações estratégicas de forma mais eficiente e inclusiva (Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019).

Do ponto de vista administrativo, o procedimento extrajudicial promove maior eficiência e previsibilidade no sistema registral. A padronização estabelecida pelo CNJ, ao determinar documentos, prazos e critérios para manifestação de terceiros, cria segurança jurídica, reduz divergências interpretativas entre cartórios e evita a necessidade de retrabalho ou impugnações. Essa uniformização é essencial para consolidar a confiança dos usuários e profissionais do direito, tornando a via extrajudicial uma alternativa confiável e ágil para a aquisição da propriedade. A doutrina enfatiza que, apesar de simplificado, o procedimento preserva integralmente os direitos dos interessados, garantindo ampla defesa, contraditório e observância das normas constitucionais e legais (Diniz, 2018; Tartuce, 2020; Didier Jr., 2021).

Além disso, a usucapião extrajudicial atua como instrumento de democratização do acesso à propriedade, permitindo que cidadãos tradicionalmente excluídos do mercado formal de imóveis regularizem seus imóveis com custos menores e maior agilidade. Essa democratização fortalece a cidadania, promove inclusão social e contribui para a redução da informalidade, permitindo que imóveis formalizados se tornem instrumentos de desenvolvimento econômico. A regularização extrajudicial também tem impacto direto no planejamento urbano, pois possibilita ao poder público identificar áreas ocupadas, regularizar imóveis e implementar políticas públicas de forma mais eficiente, reduzindo desigualdades territoriais e promovendo a função social da propriedade (Gagliano e Pamplona Filho, 2020; Venosa, 2021).

Do ponto de vista econômico, a formalização da propriedade por meio da usucapião extrajudicial facilita o acesso ao crédito e a instrumentos financeiros, permitindo que possuidores invistam em melhorias e valorização de seus imóveis. A segurança jurídica conferida pelo registro extrajudicial aumenta a confiança no mercado imobiliário, incentivando investimentos privados e promovendo desenvolvimento local sustentável. Além disso, a redução de conflitos fundiários decorrente da formalização contribui para estabilidade social e econômica, evitando disputas judiciais prolongadas e garantindo que a propriedade cumpra sua função social (Farias e Rosenvald, 2019; Diniz, 2018).

A relevância acadêmica do estudo sobre a usucapião extrajudicial é indiscutível, considerando que o tema integra debates sobre modernização do direito, eficiência administrativa, regularização fundiária e políticas públicas de habitação. A análise da legislação, doutrina e jurisprudência permite compreender como o direito brasileiro vem adaptando seus mecanismos para atender demandas sociais, econômicas e territoriais, equilibrando eficiência, segurança jurídica e função social da propriedade. A pesquisa contribui para identificar boas práticas, desafios e

oportunidades de aperfeiçoamento normativo e institucional, além de oferecer subsídios para futuras políticas públicas e reformas legislativas (Tartuce, 2020; Didier Jr., 2021).

A metodologia adotada, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, permite a análise detalhada do contexto legal, doutrinário e jurisprudencial. O enfoque comparativo entre usucapião judicial e extrajudicial possibilita identificar diferenças, vantagens e limitações de cada procedimento, oferecendo uma visão abrangente e crítica do tema. A pesquisa também considera aspectos práticos, como a atuação de tabeliães e oficiais de registro, permitindo avaliar o impacto do procedimento na regularização fundiária, na eficiência administrativa e na inclusão social (Diniz, 2018; Venosa, 2021).

Por fim, a usucapião extrajudicial se configura como um instrumento estratégico no direito brasileiro, capaz de equilibrar eficiência processual, segurança jurídica e função social da propriedade. Ao oferecer um procedimento simplificado, confiável e acessível, o instituto contribui para a democratização do acesso à propriedade, fortalecimento da cidadania, integração social e desenvolvimento econômico. A análise detalhada do contexto legal, doutrinário e jurisprudencial confirma que a consolidação da via extrajudicial representa um avanço significativo, refletindo a capacidade do direito brasileiro de se adaptar às demandas contemporâneas e promover soluções inovadoras e eficazes para a regularização fundiária (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020; Farias e Rosenvald, 2019).

A usucapião extrajudicial, ao consolidar o direito de propriedade por meio de registro direto em cartório, constitui não apenas um avanço técnico e processual, mas também uma ferramenta de transformação social. O impacto dessa inovação se estende além do mero reconhecimento formal da propriedade, afetando diretamente a

qualidade de vida das pessoas, o planejamento urbano e a dinâmica econômica das regiões. Ao possibilitar que famílias anteriormente em situação de vulnerabilidade regularizem seus imóveis, o procedimento promove segurança jurídica, estabilidade social e incentiva investimentos privados em habitação e infraestrutura, fortalecendo a economia local e ampliando o acesso a políticas públicas (Tartuce, 2020; Didier Jr., 2021).

Historicamente, a aquisição da propriedade por usucapião no Brasil esteve concentrada no âmbito judicial, refletindo a tradição civilista de concentração de decisões em juízo. Esse modelo, embora rigoroso e seguro, apresentava limitações significativas, especialmente em contextos de urbanização acelerada e ocupações informais. A judicialização prolongada dificultava a regularização fundiária, criando barreiras ao acesso à propriedade e perpetuando desigualdades territoriais e sociais. Nesse cenário, a introdução da via extrajudicial surge como resposta a uma demanda real por agilidade, eficiência e inclusão social, permitindo que o direito de propriedade seja exercido de maneira efetiva e acessível, sem comprometer a segurança jurídica ou os direitos de terceiros (Diniz, 2018; Farias e Rosenvald, 2019).

O papel do Código de Processo Civil de 2015 foi fundamental nesse contexto, ao consolidar princípios de cooperação, consensualidade e efetividade. O novo CPC estimulou o desenvolvimento de procedimentos extrajudiciais, valorizando a atuação de notários e registradores como agentes de pacificação social e concretização de direitos. Essa mudança de paradigma representa um esforço do legislador em modernizar a cultura jurídica brasileira, reduzindo a dependência da judicialização excessiva e promovendo soluções mais ágeis e eficientes para a sociedade. A desjudicialização da usucapião, portanto, não é apenas um avanço processual, mas também um reflexo da transformação cultural e institucional do direito brasileiro (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

Do ponto de vista econômico, a regularização de imóveis por via extrajudicial estimula o desenvolvimento do mercado imobiliário e promove a inclusão financeira. A formalização permite que os proprietários obtenham crédito, financiamentos e seguros, incentivando melhorias nos imóveis e investimentos em áreas anteriormente informais. Além disso, a segurança jurídica gerada pela via extrajudicial reduz a litigiosidade, diminui conflitos fundiários e fortalece a confiança no sistema registral, promovendo estabilidade econômica e social. A doutrina observa que esse efeito multiplicador contribui para a valorização urbana, para a consolidação de políticas habitacionais e para a integração social dos possuidores (Venosa, 2021; Tartuce, 2020).

No âmbito social, a usucapião extrajudicial contribui para a promoção da cidadania e da equidade territorial. A formalização da posse transforma o imóvel em um ativo legal, garantindo direitos e responsabilidades, além de possibilitar o acesso a benefícios públicos e políticas de habitação. O procedimento também fortalece a função social da propriedade, ao incentivar a ocupação organizada e o uso responsável dos imóveis, promovendo a inclusão social e a redução de conflitos decorrentes da informalidade. A doutrina enfatiza que a regularização fundiária extrajudicial constitui um instrumento de justiça social, capaz de equilibrar desigualdades históricas e oferecer oportunidades de desenvolvimento e valorização econômica às populações menos favorecidas (Farias e Rosenvald, 2019; Didier Jr., 2021).

Do ponto de vista administrativo, a padronização dos procedimentos prevista pelo Provimento n.º 65/2017 do CNJ representa avanço significativo na eficiência e previsibilidade do sistema registral. Ao detalhar documentos, prazos e critérios de manifestação de terceiros, o provimento reduz divergências entre cartórios, diminui erros e retrabalho e aumenta a confiabilidade do procedimento. A uniformização e a clareza na aplicação das normas garantem que o registro extrajudicial seja uma

alternativa segura, ágil e eficiente para a regularização da propriedade, fortalecendo a confiança dos possuidores, advogados e profissionais do direito no instituto (Diniz, 2018; Venosa, 2021).

Apesar das vantagens, o instituto enfrenta desafios práticos que demandam soluções estratégicas. A resistência de alguns cartórios em processar requerimentos, a necessidade de maior capacitação de registradores e advogados, e a integração com órgãos públicos são questões recorrentes que afetam a efetividade do procedimento. A doutrina recomenda políticas de capacitação contínua, disseminação de boas práticas e aprimoramento normativo, garantindo que a usucapião extrajudicial cumpra plenamente seu potencial de inclusão social, eficiência e segurança jurídica (Tartuce, 2020; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

A integração da usucapião extrajudicial com políticas públicas e planejamento urbano evidencia seu caráter estratégico. Ao formalizar imóveis, o procedimento fornece dados essenciais sobre ocupação territorial, permitindo que autoridades implementem programas habitacionais, infraestruturas e serviços públicos de forma eficiente. A regularização fundiária contribui ainda para a prevenção de conflitos, a valorização urbana e a sustentabilidade territorial, demonstrando que a via extrajudicial transcende o aspecto meramente processual, tornando-se um instrumento de desenvolvimento social e urbano (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

O procedimento também reforça princípios constitucionais fundamentais, como o acesso à justiça, a função social da propriedade e a proteção do direito de propriedade. A segurança jurídica oferecida pelo registro extrajudicial garante que a propriedade seja regularizada de forma efetiva, preservando os direitos de terceiros e permitindo a intervenção judicial em caso de oposição. Esse equilíbrio entre eficiência administrativa e proteção de direitos consolida a legitimidade do instituto,

demonstrando que a desjudicialização pode coexistir harmoniosamente com os princípios constitucionais e a tutela judicial (Didier Jr., 2021; Tartuce, 2020).

Por fim, a usucapião extrajudicial configura-se como uma ferramenta de transformação social, econômica e jurídica. Ao proporcionar regularização fundiária eficiente, inclusiva e segura, o instituto fortalece a cidadania, promove desenvolvimento urbano sustentável e contribui para a integração social e econômica de populações historicamente marginalizadas do sistema formal de propriedade. A análise detalhada da legislação, doutrina e jurisprudência confirma que a consolidação da via extrajudicial representa um avanço significativo no direito brasileiro, demonstrando a capacidade do ordenamento de se adaptar às demandas contemporâneas e criar soluções inovadoras para desafios históricos da propriedade e da inclusão social (Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

2. DESENVOLVIMENTO

A usucapião extrajudicial representa uma inovação substancial no ordenamento jurídico brasileiro, introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015. O artigo 1.071 do CPC/2015, ao acrescentar o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), possibilitou que o reconhecimento da usucapião seja realizado diretamente em cartório, sem a necessidade de processo judicial, desde que atendidos todos os requisitos legais. Essa mudança reflete uma tentativa de desjudicialização do procedimento, promovendo maior celeridade e eficiência no reconhecimento da propriedade, ao mesmo tempo em que mantém o direito do possuidor de recorrer ao Judiciário caso haja contestação ou conflito de interesses. A doutrina aponta que essa inovação busca equilibrar a eficiência administrativa com a proteção dos princípios constitucionais, como ampla defesa, contraditório e função social da propriedade (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

Historicamente, a usucapião era reconhecida exclusivamente pela via judicial, o que gerava processos longos e custosos, dificultando a efetiva regularização fundiária. A introdução do procedimento extrajudicial representa um avanço procedimental, simplificando a formalização da propriedade e reduzindo o tempo necessário para a aquisição do título. Ao permitir que o cartório analise diretamente a documentação do possuidor, o legislador buscou proporcionar maior eficiência, sem comprometer a segurança jurídica. A doutrina especializada enfatiza que essa mudança não apenas facilita o acesso à regularização fundiária, mas também fortalece a função social da propriedade, promovendo a inclusão social e a organização territorial (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

O procedimento exige que o possuidor comprove a posse contínua, pacífica e ininterrupta do imóvel pelo período legalmente exigido, além de apresentar documentação comprobatória da regularidade do imóvel e da inexistência de oposição

por parte de confrontantes ou órgãos públicos interessados. A participação obrigatória de advogado garante a observância das formalidades legais e resguarda os direitos dos envolvidos. A análise preliminar do cartório inclui verificação documental, comunicação aos confrontantes e aos órgãos públicos, e possibilidade de manifestação em prazo determinado. Caso não haja impugnação, o oficial de registro de imóveis efetiva o registro da usucapião, conferindo ao possuidor a titularidade formal do bem (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou o procedimento por meio dos Provimentos n.º 65/2017, n.º 121/2021 e n.º 141/2023, que detalham a forma de comunicação aos confrontantes, os prazos de manifestação e os critérios de análise documental pelos cartórios. Esses instrumentos têm como objetivo padronizar a prática registral, promovendo maior previsibilidade e segurança jurídica. A doutrina reconhece que esses provimentos representam um avanço significativo, pois permitem uniformizar procedimentos, reduzir divergências interpretativas entre cartórios e aumentar a confiança dos possuidores no sistema extrajudicial (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a usucapião extrajudicial é válida, eficaz e facultativa, preservando a possibilidade de recorrer ao Judiciário em caso de oposição ou conflito. O tribunal tem enfatizado que a utilização da via administrativa não compromete o princípio da inafastabilidade da jurisdição, garantindo que os interessados possam sempre buscar a tutela judicial caso necessário. A aplicação prática dessa compreensão tem contribuído para a segurança jurídica e para a consolidação do procedimento extrajudicial como instrumento legítimo de regularização fundiária (STJ, REsp 1.796.394/RJ; REsp 1.824.133/RJ).

A implementação da usucapião extrajudicial impacta diretamente a sociedade e a administração pública, contribuindo para a regularização fundiária e a inclusão social. A formalização de imóveis irregulares permite que famílias adquiram títulos de propriedade, facilitando o acesso a crédito imobiliário e promovendo segurança patrimonial. Além disso, a regularização proporciona efeitos positivos para o planejamento urbano, possibilitando a organização do espaço urbano e rural e a implementação de políticas públicas de habitação e infraestrutura. A doutrina enfatiza que a celeridade e a eficiência do procedimento extrajudicial permitem que um número maior de possuidores regularize seus imóveis em um prazo significativamente menor do que seria possível via judicial, promovendo inclusão social e estabilidade jurídica (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

No âmbito administrativo, a usucapião extrajudicial contribui para a eficiência do sistema de registros públicos e para a redução da sobrecarga do Judiciário. Ao permitir que cartórios realizem a análise e registro diretamente, o procedimento desafoga as varas de imóveis, libera recursos judiciais e possibilita que o Judiciário concentre-se em demandas mais complexas. Essa redução de formalidades e a maior previsibilidade do processo favorecem tanto os possuidores quanto os órgãos públicos, reforçando a confiabilidade do sistema e promovendo segurança jurídica. A doutrina observa que a eficiência administrativa não compromete os princípios constitucionais, uma vez que o contraditório e a ampla defesa são integralmente preservados (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

Apesar dos avanços, o procedimento extrajudicial enfrenta desafios práticos importantes. Divergências na interpretação dos provimentos do CNJ, principalmente do Provimento n.º 65/2017, geram incerteza sobre a necessidade de manifestações de confrontantes e órgãos públicos. Em muitos cartórios, registradores solicitam documentos adicionais ou exigem procedimentos não previstos legalmente, o que

prolonga indevidamente o processo e pode desestimular os possuidores a recorrerem à via administrativa. A doutrina destaca que a uniformização de práticas e a capacitação contínua dos profissionais envolvidos são essenciais para consolidar a confiança na usucapião extrajudicial e garantir que o procedimento seja realizado de maneira eficiente, segura e alinhada aos princípios constitucionais (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

A doutrina também enfatiza que o procedimento extrajudicial fortalece a função social da propriedade. Ao permitir que a posse consolidada seja transformada em propriedade formal, o instituto contribui para a organização territorial, a promoção da cidadania e a inclusão social. O registro formal do imóvel garante não apenas segurança jurídica ao possuidor, mas também possibilidade de acesso a políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural, crédito e serviços básicos. A análise doutrinária mostra que a usucapião extrajudicial não apenas simplifica o procedimento de aquisição de propriedade, mas também consolida a regularidade fundiária em áreas historicamente desassistidas, cumprindo papel essencial na promoção da justiça social (Venosa, 2021; Tartuce, 2020).

No campo jurídico, a jurisprudência confirma a validade e a eficácia da via extrajudicial, destacando que a autonomia do procedimento não impede que os interessados recorram ao Judiciário. Decisões do STJ indicam que o registro direto em cartório é compatível com a função do Judiciário, sendo facultativo, mas plenamente legítimo quando respeitados os requisitos legais e observadas as garantias processuais. Tribunais estaduais, por sua vez, têm reafirmado que a regularidade do procedimento depende do cumprimento integral das normas legais, da correta instrução documental e da observância do contraditório, consolidando um entendimento uniforme que fortalece a confiança dos possuidores e do sistema registral (STJ, REsp 1.796.394/RJ; TJMG, Apelação Cível n.º 1.0000.20.564871-4/001).

A análise crítica evidencia que, embora o instituto seja altamente eficiente, sua efetividade depende da atuação coordenada entre registradores, advogados, órgãos públicos e possuidores. A capacitação contínua dos registradores, a padronização de procedimentos e a difusão do conhecimento sobre a via extrajudicial são medidas essenciais para consolidar o instituto como ferramenta confiável de regularização fundiária. A doutrina aponta que, à medida que o procedimento se torna mais conhecido e aplicado de forma consistente, é possível reduzir a informalidade imobiliária e promover maior segurança jurídica, democratizando o acesso à propriedade formal (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

O procedimento extrajudicial também tem potencial de gerar dados importantes para políticas públicas. Com a formalização de imóveis em cartórios, o Estado pode mapear melhor a ocupação territorial, planejar investimentos em infraestrutura e implementar políticas habitacionais mais precisas. Além disso, o processo oferece indicadores sobre o perfil de possuidores e a distribuição de imóveis, permitindo análises mais detalhadas sobre urbanização, crescimento populacional e regularização fundiária. A doutrina destaca que a integração entre registros administrativos e políticas públicas fortalece a governança territorial e contribui para o desenvolvimento sustentável (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

Finalmente, a perspectiva de pesquisas futuras sobre a usucapião extrajudicial é ampla. Estudos sobre impactos econômicos, sociais e urbanos, bem como análises comparativas entre jurisdições e práticas cartorárias, podem fornecer subsídios para aprimorar o procedimento. A avaliação da eficiência administrativa, do impacto sobre a redução da litigiosidade e da percepção social do instituto é fundamental para promover melhorias legislativas e normativas. A doutrina sugere que o desenvolvimento de métricas de desempenho e acompanhamento estatístico dos

processos extrajudiciais pode orientar políticas públicas mais eficazes e assegurar que o instituto continue cumprindo sua função social (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

Em síntese, a usucapião extrajudicial consolidada pelo CPC/2015, regulamentada pelos provimentos do CNJ e respaldada pela jurisprudência nacional, constitui um avanço significativo na efetivação do direito de propriedade no Brasil. O procedimento oferece autonomia administrativa, preserva princípios constitucionais, promove eficiência, reduz custos e democratiza o acesso à regularização fundiária. Sua consolidação depende da uniformidade das práticas cartorárias, da capacitação dos profissionais e do alinhamento entre doutrina, jurisprudência e legislação, garantindo que a regularização de imóveis cumpra efetivamente seu papel social, econômico e jurídico (Didier Jr., 2021; Venosa, 2021).

3. CONCLUSÃO

A usucapião extrajudicial consolidada pelo Código de Processo Civil de 2015 representa uma transformação significativa no direito imobiliário brasileiro, oferecendo um caminho alternativo à via judicial tradicional para a aquisição da propriedade pela posse prolongada. Esse mecanismo, previsto no artigo 1.071 do CPC/2015 e regulamentado pelo artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), foi concebido para simplificar e acelerar o processo de reconhecimento da propriedade, garantindo, ao mesmo tempo, a proteção dos direitos fundamentais dos possuidores e a observância do contraditório. A adoção desse procedimento reflete o esforço do legislador em modernizar o sistema jurídico, buscando uma solução eficiente que concilie celeridade, segurança jurídica e efetividade da função social da propriedade (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

Ao permitir que o reconhecimento da usucapião ocorra diretamente em cartório, a legislação cria um mecanismo que desafoga o Judiciário e reduz custos associados à tramitação judicial. Essa inovação não apenas agiliza a aquisição da propriedade, mas também contribui para a regularização fundiária em larga escala, especialmente em áreas urbanas densamente ocupadas e historicamente carentes de ordenamento formal. A doutrina aponta que o procedimento extrajudicial promove inclusão social ao permitir que famílias de baixa renda obtenham títulos de propriedade sem a necessidade de longos processos judiciais, favorecendo a cidadania e garantindo segurança jurídica ao possuidor (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

Além da dimensão social, o procedimento extrajudicial tem impactos diretos na administração pública e na eficiência dos registros imobiliários. A análise documental e o registro da usucapião por cartório reduzem a sobrecarga das varas judiciais, permitindo que o Judiciário concentre seus esforços em casos complexos ou contenciosos. A padronização do procedimento por meio dos Provimentos do CNJ n.º

65/2017, n.º 121/2021 e n.º 149/2023 oferece uniformidade e previsibilidade, orientando os registradores quanto aos documentos necessários, aos prazos de manifestação e à condução do procedimento de forma correta. Isso fortalece a confiança dos possuidores no sistema e reduz divergências interpretativas entre diferentes cartórios, criando uma base sólida de segurança jurídica e administrativa (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolida a segurança jurídica do instituto, reconhecendo que a usucapião extrajudicial é um procedimento legítimo, autônomo e eficaz, mas facultativo. O tribunal enfatiza que a utilização do cartório não compromete o princípio da inafastabilidade da jurisdição, garantindo que os possuidores mantenham a possibilidade de recorrer ao Judiciário em caso de oposição ou conflito de interesses. Decisões como o REsp 1.796.394/RJ e o REsp 1.824.133/RJ ilustram que o procedimento extrajudicial, quando realizado dentro dos parâmetros legais, cumpre integralmente a função de regularizar a propriedade e oferecer proteção aos possuidores sem reduzir o alcance da tutela judicial.

No contexto doutrinário, o procedimento extrajudicial é considerado um avanço expressivo no direito imobiliário, pois equilibra eficiência, proteção jurídica e função social da propriedade. Didier Jr. e Tartuce destacam que a celeridade do procedimento facilita o acesso à regularização fundiária, especialmente para famílias de baixa renda, e reduz a informalidade imobiliária. Gagliano e Pamplona Filho ressaltam que, apesar da simplificação processual, todas as garantias constitucionais, como ampla defesa e contraditório, são plenamente observadas. Diniz, Venosa e Farias enfatizam que o registro extrajudicial fortalece a segurança patrimonial, consolida a função social da propriedade e contribui para o ordenamento territorial e estabilidade social, destacando que a via administrativa não apenas simplifica o processo, mas

também promove inclusão e desenvolvimento sustentável (Diniz, 2018; Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019).

O impacto social do procedimento é significativo, pois a regularização fundiária permite que os possuidores obtenham títulos formais, com efeitos diretos sobre a cidadania, o acesso a políticas públicas e a participação econômica. Famílias que anteriormente estavam à margem do sistema formal de propriedade passam a ter garantias legais de titularidade, podendo acessar crédito, investir em melhorias e usufruir de serviços essenciais. Além disso, a formalização de imóveis contribui para a organização territorial, reduz conflitos e promove desenvolvimento sustentável, evidenciando a função social da propriedade, que é um dos pilares constitucionais do direito brasileiro (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

A implementação da usucapião extrajudicial também gera ganhos administrativos relevantes. Ao reduzir a necessidade de tramitação judicial, o procedimento permite que órgãos públicos identifiquem áreas ocupadas, regularizem imóveis e integrem informações sobre a ocupação territorial, contribuindo para planejamento urbano mais eficiente. A uniformização de práticas cartorárias e a padronização dos critérios de análise documental promovem previsibilidade, consistência e maior confiança no sistema, permitindo que a administração pública direcione esforços e recursos de forma estratégica. A doutrina ressalta que essa integração entre registros administrativos e políticas públicas fortalece a governança territorial e facilita o desenvolvimento sustentável, evidenciando que a via extrajudicial cumpre papel essencial além do reconhecimento formal da propriedade (Farias e Rosenvald, 2019; Venosa, 2021).

Apesar dos avanços e da consolidação do procedimento extrajudicial, desafios práticos ainda se apresentam e merecem atenção. Um dos principais obstáculos identificados é a divergência na interpretação dos provimentos do Conselho

Nacional de Justiça, especialmente do Provimento n.º 65/2017, no que se refere à exigência de manifestações de confrontantes e órgãos públicos. Em alguns cartórios, registradores solicitam documentação adicional ou exigem procedimentos que não estão expressamente previstos na legislação, gerando atrasos e aumentando o custo da regularização fundiária. A doutrina enfatiza que tais divergências evidenciam a necessidade de maior uniformização de práticas, capacitação continuada dos profissionais e orientação clara sobre a aplicação correta dos provimentos, garantindo que a usucapião extrajudicial alcance seu potencial de celeridade e segurança jurídica (Diniz, 2018; Tartuce, 2020).

A complexidade dos procedimentos administrativos também é influenciada pelo nível de conhecimento e preparo dos registradores e advogados envolvidos. Em algumas situações, a falta de experiência com a via extrajudicial resulta na exigência de documentos desnecessários ou em interpretações equivocadas sobre a validade das provas apresentadas. Isso evidencia que, embora a legislação tenha avançado significativamente, a efetividade plena do instituto depende de um esforço coordenado de capacitação e disseminação de boas práticas. A doutrina recomenda que programas de formação contínua, cursos e orientações técnicas sejam aplicados sistematicamente, a fim de reduzir inconsistências na aplicação do procedimento e fortalecer a confiança dos possuidores na via extrajudicial (Gagliano e Pamplona Filho, 2020; Didier Jr., 2021).

Além disso, o impacto social do procedimento requer análise aprofundada. A formalização de imóveis irregulares transforma a realidade de milhares de famílias, proporcionando segurança patrimonial e condições para investimento no próprio patrimônio. Ao obter título de propriedade, o possuidor passa a ter acesso a linhas de crédito, seguros e benefícios sociais, fortalecendo a inclusão social e a equidade econômica. A regularização fundiária também contribui para o ordenamento urbano,

reduz a informalidade e permite que municípios implementem políticas públicas de forma mais precisa e eficiente, alinhando-se aos princípios constitucionais de função social da propriedade e direito à moradia (Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019).

Do ponto de vista jurídico, a segurança conferida pela jurisprudência é um dos pilares que reforçam a confiabilidade do procedimento extrajudicial. O Superior Tribunal de Justiça reiterou que a via administrativa é legítima e compatível com o direito de acesso à jurisdição, permitindo que o possuidor, caso haja conflito, recorra ao Judiciário. Isso cria um equilíbrio entre eficiência e proteção de direitos, demonstrando que o procedimento não substitui a atuação judicial, mas oferece uma alternativa eficiente para regularização de imóveis quando não há oposição. Essa compreensão consolidada pela jurisprudência fortalece a credibilidade do sistema e encoraja a adoção da via extrajudicial, reduzindo a litigiosidade e proporcionando resultados mais rápidos e seguros para os possuidores (STJ, REsp 1.796.394/RJ; REsp 1.824.133/RJ).

A perspectiva administrativa também evidencia que o instituto extrajudicial possibilita ao Estado obter informações detalhadas sobre a ocupação territorial. A formalização de imóveis fornece dados sobre a distribuição da propriedade, características da população e padrões de ocupação urbana, permitindo planejamento mais estratégico e implementação de políticas públicas eficazes. A doutrina destaca que, ao integrar registros administrativos e políticas urbanas, é possível reduzir conflitos fundiários, identificar áreas vulneráveis e promover desenvolvimento sustentável, fortalecendo a governança territorial e criando bases sólidas para a atuação do poder público (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

Outro aspecto de relevância é a função social da propriedade. A usucapião extrajudicial garante que o direito de propriedade não seja apenas formal, mas efetivamente exercido de maneira que contribua para o bem-estar social. A

formalização da posse permite que os possuidores invistam em melhorias, participem do mercado imobiliário e usufruam de direitos sociais associados à propriedade. Além disso, a regularização promove a inclusão econômica, ao possibilitar o acesso a crédito e instrumentos financeiros, e fortalece a estabilidade social, ao reduzir a informalidade e prevenir conflitos decorrentes da ocupação irregular (Didier Jr., 2021; Gagliano e Pamplona Filho, 2020).

O procedimento extrajudicial, portanto, não se limita a uma inovação processual; trata-se de um instrumento que conecta legalidade, eficiência e função social. Ele fortalece a governança territorial, promove inclusão social e econômica e amplia o acesso à justiça, especialmente para populações historicamente marginalizadas do sistema formal de propriedade. A doutrina indica que, ao consolidar a prática da via extrajudicial, os benefícios sociais se ampliam, criando impactos positivos duradouros no contexto urbano, econômico e jurídico, ao mesmo tempo em que fortalece o Estado como agente regulador e garantidor da função social da propriedade (Venosa, 2021; Farias e Rosenvald, 2019).

A análise prospectiva mostra que a consolidação da usucapião extrajudicial também oferece oportunidades para pesquisas futuras e aprimoramento das políticas públicas. Estudos sobre impactos econômicos, sociais e urbanos, avaliação da eficiência administrativa e análise comparativa entre jurisdições podem fornecer subsídios valiosos para aprimorar o procedimento, corrigir inconsistências e identificar boas práticas. A doutrina recomenda o desenvolvimento de métricas de desempenho, monitoramento estatístico e avaliação contínua dos resultados, permitindo que a prática extrajudicial se torne cada vez mais eficiente, transparente e confiável, alinhada às necessidades da população e aos princípios constitucionais (Tartuce, 2020; Diniz, 2018).

Finalmente, a consolidação da usucapião extrajudicial evidencia a capacidade do direito brasileiro de se adaptar às demandas contemporâneas. Ao oferecer um procedimento mais ágil e acessível, respeitando integralmente os direitos das partes envolvidas, o instituto demonstra que é possível equilibrar eficiência administrativa, segurança jurídica e função social da propriedade. A análise detalhada do desenvolvimento do artigo confirma que a integração entre legislação, provimentos do CNJ, jurisprudência e doutrina fortalece a legitimidade do procedimento, criando um instrumento confiável e eficaz para a regularização fundiária em todo o território nacional (Didier Jr., 2021; Venosa, 2021).

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Lei de Registros Públicos. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Regularização fundiária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

CHAVES DE FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. Usucapião extrajudicial: análise do procedimento administrativo e impacto na regularização fundiária. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Provimento n.º 65, de 26 de junho de 2017. Regulamenta a usucapião extrajudicial. Diário Eletrônico da Justiça, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/07/Provimento_65-2017.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: propriedade e usucapião. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: meios alternativos de solução de conflitos e desjudicialização. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil: Direito das Coisas. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. Recurso Especial n.º 1.782.074/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 2020. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1&num_registro=2020. Acesso em: 13 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n.º 1.777.222/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 2021. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1&num_registro=2021. Acesso em: 13 out. 2025.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: Volume Único. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: direitos reais. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

GT 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS, JUDICIALIZAÇÃO E CONFLITOS ESTRUTURAIS

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho – 2: "Políticas Públicas, Judicialização e Conflitos Estruturais", conduzido no âmbito do "III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos – Direito, Governança e Governabilidade: controle das contas públicas", realizado pela Universidade de Araraquara – UNIARA entre os dias 20 e 24 de outubro de 2025.

A exposição dos trabalhos ensejou fórum qualificado de debates no qual os pesquisadores puderam interagir em torno de questões de ordem teórica e prática. Alinhando-se à temática central deste Grupo de Trabalho, os estudos promovidos abrangeram os desafios atinentes à concretização de políticas públicas, ao pragmatismo em meio à Judicialização e à superação de conflitos estruturais.

A produção científica reuniu artigos acerca de temas contemporâneos e dilemas históricos, tais como a judicialização da saúde e o ativismo judicial – a partir de recorte geográfico e temporal do interior paulista entre os anos de 2019 e 2024 – sob o prisma da tradição política brasileira; políticas públicas à luz da dignidade, cujo estudo aponta para a importância da construção legislativa, refletindo acerca da tensão presente na atual quadra histórica entre os Poderes Judiciário e Legislativo; os desafios enfrentados pela segurança pública no combate ao crime organizado e o novo paradigma legal antimáfia; além da concretização da cidadania mediante uso da linguagem simples em notas devolutivas em registro de imóveis.

Após a discussão dos artigos, houve a apresentação dos resumos expandidos submetidos, que versavam sobre o uso da inteligência artificial e da jurimetria para fins de governança pública - especialmente como métrica para aferição da qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública; o conflito intertemporal de leis e governança territorial, analisando empreendimentos imobiliários sob a perspectiva ambiental e urbanística na cidade de Bauru/SP; a proteção dos direitos das pessoas com

transtorno do espectro do autista no Brasil; políticas públicas relacionadas à dignidade menstrual; e o papel do Centro de Referência Afro do Município de Araraquara/SP, na resistência ao racismo e na formação crítica para docência.

A coletânea que agora é publicada traz os resultados de pesquisas desenvolvidas em Programas de Graduação e Pós-graduação em Direito - mestrado e doutorado - em sintonia com a temática do Congresso.

Agradecemos, em nome da coordenação deste Grupo de Trabalho, todos(as) os(as) pesquisadores(as) pela inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Patrícia Borba Marchetto

Renan Posella Mandarino

Augusto Martinez Perez Filho

A DIGNIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PIRES, Matheus Conde[1]

A centralidade do poder judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF), é um elemento central na dinâmica política brasileira contemporânea. No campo das políticas públicas, essa presença também se mostra existente diante de casos de omissão estatal, violação de direitos fundamentais e busca pela concretização de direitos sociais constitucionalmente assegurados constitucionalmente. Embora a judicialização represente um instrumento de acesso a direitos por grupos vulnerabilizados, acaba por suscitar debates sobre as possibilidades orçamentárias e à legitimidade das decisões tomadas. Em suma, trata-se de colocar em debate os limites e possibilidades da atuação judicial sobre políticas públicas. A partir de uma abordagem qualitativa analítico-descritiva, o trabalho possui como ponto de partida a obra A Dignidade da Legislação, de Jeremy Waldron. Nesta, o autor faz um contraponto à supremacia judicial frente ao poder legislativo. A presente investigação se desenvolve, portanto, mediante a seguinte pergunta: quais os elementos virtuosos da elaboração das políticas públicas? Diante desta questão, os objetivos específicos estão estruturados do seguinte modo: (i) compreender o protagonismo do Judiciário, em especial do STF, no contexto brasileiro; (ii) identificar dos elementos virtuosos no processo de formulação das políticas públicas; e (iii) destacar os pontos de tensão e dos fundamentos que justificam a judicialização dessas políticas.

Palavras-chaves: Soberania Popular. Legitimidade Democrática. Judicialização.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s): Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2022/06215-8

[1] Doutorando em Direito pela UNESP. Mestre em Ciência Jurídica pela UENP. conde.pires@unesp.br

1 INTRODUÇÃO

É notória a centralidade do judiciário no contexto brasileiro, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF). Desde a promulgação da Constituição de 1988, a instituição assumiu papel cada vez mais proeminente na definição de parâmetros normativos e na concretização de direitos fundamentais, tornando-se um ator político central no cenário institucional contemporâneo. Em se tratando de políticas públicas, a situação não se faz diferente, uma vez que há a possibilidade de que a matéria seja judicializada em casos de omissão estatal, violação de direitos humanos e busca da concretização de direitos sociais previstos constitucionalmente. A expansão da atuação judicial ocorre, em grande medida, diante da inércia ou insuficiência de respostas do Poder Executivo e do Poder Legislativo em temas sensíveis como saúde, educação, moradia e meio ambiente, contextos nos quais o STF tem sido provocado a determinar medidas de implementação ou correção de políticas públicas.

Em geral, trata-se de medida que busca assegurar acesso a direitos por parte de grupos sociais vulnerabilizados. Entretanto, a crescente judicialização dessas demandas levanta dilemas complexos sobre os limites institucionais do Judiciário e sobre os efeitos de sua atuação em um regime democrático que se pretende fundado na separação e na harmonia entre os Poderes. Porém, de outro lado, tem-se questões não apenas orçamentárias como também relacionadas à legitimidade das decisões tomadas no âmbito das instituições representativas. A tensão entre a proteção judicial dos direitos e o respeito ao espaço deliberativo das instâncias políticas revela um dos principais desafios do constitucionalismo contemporâneo: como equilibrar a efetividade dos direitos fundamentais com a legitimidade democrática das decisões coletivas.

Dessa forma, a presente pesquisa parte da seguinte questão: quais os elementos virtuosos da elaboração das políticas públicas? Trata-se de uma investigação que nasce do livro *"A Dignidade da Legislação"*, de Jeremy Waldron. Com este título provocativo, o autor faz uma oposição à imagem do "juiz Hércules" de Ronald Dworkin. Nesse sentido, o presente artigo busca fazer movimento análogo e identificar os elementos virtuosos da elaboração de políticas públicas em uma perspectiva idealizada.

Trata-se de uma investigação eminentemente teórica, desenvolvida mediante metodologia qualitativa de caráter analítico-descritivo. Dessa maneira, o presente trabalho está organizado em três sessões de desenvolvimento, as quais estão articuladas em torno dos seguintes objetivos: i) compreender, no contexto brasileiro, o protagonismo do Judiciário e, em especial, do STF; ii) identificar os elementos virtuosos da elaboração das políticas públicas; iii) destacar os elementos que estão em disputa na judicialização das políticas públicas, bem como eventuais argumentos que justificam intervenções.

2 A CENTRALIDADE DO JUDICIÁRIO NO BRASIL

Desde o período de redemocratização, o Judiciário passou a ter posição cada vez mais central na dinâmica institucional. O Supremo Tribunal Federal (STF), como vértice deste poder, possui papel destacado, a ponto de alguns autores falarem em "supremocracia", em razão de tal instituição acumular poderes de "corte constitucional, tribunal de última instância e foro especializado" (Vieira, 2008, p. 457). Tal centralidade parte do desenho institucional da Constituição de 1988, que atribuiu ao STF amplas competências de controle concentrado e difuso de constitucionalidade, bem como o poder de dar a última palavra em temas constitucionais, os quais possuem uma amplitude considerável.

Alguns elementos podem explicar a expansão da atuação judicial no Brasil, tais como: i) o estabelecimento de uma Constituição extensa em direitos; ii) aumento de grupos de interesses na sociedade que exige soluções judiciais aos problemas coletivos; iii) sistema político marcado por coalizões frágeis, enquanto a oposição se utiliza do judiciário para combater políticas do governo vigente; iv) modelo constitucional que atribui ao Judiciário e ao Ministério Público para tutelar direitos individuais, difusos e coletivos (Arantes, 2005, p. 321).

Ao mesmo tempo, é possível notar uma certa abertura à atuação individual de cada ministro, o que oportuniza o termo "ministocracia" (Arguelles; Ribeiro, 2018, p. 26). Tal fenômeno reflete uma dinâmica interna do Supremo Tribunal Federal em que a autoridade e a visibilidade individual dos ministros frequentemente se sobrepõem à dimensão colegiada. Essa tendência à personalização das decisões, marcada por decisões monocráticas, medidas cautelares e decisões liminares de grande impacto, gera discussões

sobre os limites da atuação judicial e os riscos do protagonismo excessivo em detrimento da colegialidade e da coerência jurisprudencial.

De todo modo, a relevância do STF normalmente é atrelada à Constituinte, como um mero resultado natural e esperado do processo de transição. Essa leitura, entretanto, tende a simplificar o seu papel desempenhado no próprio processo de construção democrática. Contudo, mais do que um produto automático da redemocratização, o fortalecimento do Tribunal revela um fenômeno político e institucional complexo, que combina a própria atuação da instituição no processo de transição e decisões judiciais, para angariar "reputação judicial". Este termo, cunhado por Nuno Garoupa e Tom Ginsburg (2019, p. 4-5), pode ser concebido "simplesmente como o estoque de julgamentos sobre o comportamento passado de um ator", capaz de "garantir recursos e aumentar sua influência política e social". Em outras palavras, é a opinião que se tem de determinada instituição, o que influencia seu acesso a recursos e capacidade de angariar apoio político e social.

No caso brasileiro, a reputação judicial se construiu gradualmente, à medida que o STF assumiu papel ativo em temas de grande repercussão, posicionando-se como guardião da Constituição e, simultaneamente, como ator político relevante no equilíbrio entre os poderes. Tal reputação, por sua vez, reforça o próprio ciclo de legitimação da Corte, expandindo seu espaço de influência e consolidando sua centralidade no sistema democrático. A centralidade do STF, portanto, não deve ser atribuída a um mero dever ser da Constituição, mas sim o resultado de uma trajetória de autoconstrução institucional, marcada por escolhas estratégicas, decisões simbólicas e pela capacidade de se posicionar como mediador legítimo em momentos de crise política.

Na constituinte, o STF atuou e se mobilizou para a manutenção de suas estruturas. Esta partição tem se explicita já no primeiro dia dos trabalhos da constituinte, momento em que Plínio de Arruda Sampaio (PT) questiona a respeito da presença dos senadores eleitos em 1982[2] (Diário Assembleia Nacional Constituinte, 1987, p. 9). A sessão foi presidida pelo então Presidente do STF, Ministro Moreira Alves, com sua postura de continuidade,

[2] O embate se estabelece, pois os demais constituintes foram eleitos em 1986, momento em que a constituinte já havia sido aprovada. Dessa forma, os progressistas argumentavam que os constituintes eleitos em 1982 não teriam legitimidade para compor a Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

"que vinculava juridicamente a Constituinte à ordem vigente" (Korner; Freitas, 2013, p. 148). Dessa maneira, a posição foi de evitar interferências direta ao andamento dos trabalhos, o que ensejou uma votação entre os constituintes e a aprovação da presença daqueles oriundos da eleição de 1982.

Todavia, a postura mais autocontida se mostra distinta em temas sobre o próprio desenho institucional do STF. Três propostas orbitavam a constituinte sobre a instituição: i) criação de um tribunal autônomo composto por ministros temporários para tratar exclusivamente de questões constitucionais; ii) criação no STF de um setor especializado, com ministros temporários, para tratar de questões constitucionais; iii) manutenção do STF como estava (Korner; Freitas, 2013, p. 163-164). Diante das possibilidades em disputa, os ministros do STF e juízes se aliaram aos conservadores para a manutenção das estruturas e, assim: "preservar o STF com muitos poderes concentrados e papéis institucionais acumulados, e em fortalecer o Poder Judiciário, acentuando seu insulamento institucional, sem controles ou participação externos" (Korner; Freitas, 2013, p. 178).

Esse resgate se faz importante, pois demonstra os interesses institucionais em jogo, os quais desmontam uma percepção do STF como alheio à política ou desinteressado das decisões em disputa. De certo modo, toda jurisprudência consolidada pode, de alguma forma, contribuir ou prejudicar o destaque que a instituição possui nas dinâmicas entre os poderes. A análise da atuação do STF na constituinte revela que as intervenções do Supremo não são produtos neutros, mas resultam de um contexto de disputas simbólicas e estratégicas que envolvem tanto a afirmação de sua autoridade quanto a definição de sua posição no arranjo jurídico-institucional.

O pano de fundo desse debate é o eventual abalo da divisão de poderes e o deslocamento do poder decisório ao Judiciário, o qual teria a última palavra sobre questões constitucionais, inclusive sobre o manejo de políticas públicas quando relativas a direitos fundamentais. Esse fenômeno suscita preocupações quanto à legitimidade democrática das decisões judiciais e aos limites do controle jurisdicional sobre escolhas que deveriam emergir do processo político. Ao mesmo tempo, coloca em evidência a tensão entre a necessidade de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e a preservação da

autonomia dos demais poderes, especialmente quando o Judiciário assume funções normativas e deliberativas típicas do Legislativo e do Executivo.

A centralidade do judiciário no contexto nacional pode ser exemplificada pelo artigo "A Razão sem Voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria", do Ministro Luis Roberto Barroso (2015). O título do trabalho já demonstra parte substancial da conclusão, uma instituição que tem racionalidade, mas desprovida de voto e, por conseguinte, de legitimidade. Em seu argumento, o STF possui uma função representativa, que se manifesta de modo iluminista para "empurrar a história quando ela emparra" (Barroso, 2015, p. 52). Nesse sentido, o judiciário é colocado em um papel civilizatório, responsável pelo progresso social. Evidentemente, tal elemento possui uma relação próxima com políticas públicas, as quais buscam promover acesso à saúde, educação, distribuição de renda e outros direitos básicos análogos.

O referido artigo se faz interessante não apenas por fundamentar a centralidade do STF, mas por ser justamente de autoria de um Ministro. Este posicionamento público, de certa forma, ilustra também a postura do autor como membro da mais alta cúpula do judiciário. Este posicionamento não esteve imune às críticas, sendo objeto central do livro "A Razão e o Voto: Diálogos Constitucionais com Luís Roberto Barroso", no qual os autores apontavam que os argumentos de Luis Roberto Barroso "levados à última consequência colocam os ministros do STF à vontade para decidirem num espaço de ampla discricionariedade" (Vieira; Glezer, 2017, p. 16).

Estes receios são vislumbrados pelo próprio STF, que delimitou as decisões monocráticas e o pedido de visto por meio da Emenda Regimental 58/2022. A preocupação se manifesta também em relação a eventuais intervenções no âmbito das políticas públicas. Por meio do Tema 698 (RE 684.612/RJ), o STF consolidou a possibilidade da "intervenção do poder judiciário em voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes" (Brasil, 2023, p. 5). Contudo, tal intervenção "em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado" (Brasil, 2023, p. 5). No *leading case* utilizado como referência para repercussão geral, tratando-se de

prestação de serviço de saúde, o déficit profissional, poderia "ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)" (Brasil, 2023, p. 5).

Nesse sentido, nota-se a tentativa de estabelecer não uma intervenção direta, mas sim o determinar metas a serem perseguidas pela administração pública. Trata-se de estabelecer um sistema de cooperação entre os poderes, uma espécie de diálogo, no qual a autonomia da administração pública não é restrita por meio da atuação do judiciário. Contudo, necessário destacar o resquício de certas discricionariedades em decisões como esta. Além, em meio ao embate sobre a efetividade do acesso à saúde, perde-se de vista a sistematização de critérios objetivos que legitimam a atuação judicial sobre a elaboração ou execução de políticas públicas.

3 A DIGNIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Buscando mapear o debate em torno do controle de constitucionalidade Nimer Sultany (2012, p. 387-388; 413-427) identifica tradições de pensamento, as quais chama de "discurso de unidade" e "discurso de desunidade". A primeira concebe que a relação entre democracia e constitucionalismo são complementares ou podem ser reconciliadas; enquanto a segunda aponta para a existência de uma tensão insuperável. Diante do reconhecimento da tensão, existiram os autores que "endossam" atuações contra majoritárias, quando prudencialmente justificadas, e aqueles que buscam uma "dissolução", considerando o dissenso como elemento central na democracia e, por sua vez, incompatível com o controle judicial.

Ocorre que a perspectiva tradicional da teoria constitucional restringe a atuação popular ao passado, em uma mitologia de poder soberano que se manifesta para fundar a ordem jurídico-institucional e depois quedar inerte (Costa, 2011, p. 223-224). Porém, "o poder constituinte não pode ser absorvido ou consumido pela ordem da constituição (Kalyvas, 2013, p. 66), de modo que se mostra sempre presente. A partir dos anos 1980, o conflito e o dissenso perderam espaço na teoria política (Miguel, 2017, p. 15). Com isso, as democracias "adjetivadas" são normalizadas, como se a democracia exigisse sempre um

complemento (Miguel, 2014, p. 12). Por sua vez, esses complementos possuem uma função básica: delimitar a expressão democrática. Termos como "liberal" e "constitucional" se colocam ao lado da "democracia" para estabelecer limites ao espaço político. O adjetivo, em realidade, desempenha uma função estruturante ao delimitar o próprio conceito de democracia.

Evidentemente, não se busca pensar a democracia apartada desses elementos, mas sim jogar luz a esta tensão. A tensão entre democracia e constitucionalismo revela o caráter inacabado e permanentemente contestável do elemento democrático. Em uma metáfora interessante, Jairo Lima (2023, p. 15) apresenta uma leitura dessa relação: "no casamento entre democracia e constitucionalismo, quem teve que mais renunciar o seu passado de solteiro em prol do outro nubente foi a democracia".

Em outras palavras, se democracia e constitucionalismo possam ser vistos como elementos distintos, o que se nota na prática é prevalência dos adjetivos delimitadores. A predominância do constitucionalismo como horizonte normativo tende a domesticar o potencial transformador da democracia, convertendo o espaço público em um ambiente de consenso forçado e esvaziando o papel do conflito no funcionamento institucional. A naturalização dessa relação oculta não apenas o dissenso inerente ao espaço político, como também novas perspectivas e formas de equacionar a dinâmica entre esses dois termos. Reconhecer essa tensão é, portanto, um passo fundamental para repensar a legitimidade democrática contemporânea e recolocar a participação popular como elemento vital do constitucionalismo.

Nesse sentido, Ronald Dworkin e Jeremy Waldron se comportam como polos opostos em relação às formas de lidar com esta relação. Enquanto o primeiro nega qualquer tipo de tensão entre a democracia e o constitucionalismo, o segundo aponta para um conflito insuperável, no qual a democracia deve prevalecer sobre as restrições estabelecidas. Ao se jogar luz a este conflito é possível promover abertura para uma relação mais equânime entre democracia e constitucionalismo. Esta tensão é escamoteada por Ronald Dworkin (1999, p. XIII) ao elaborar a imagem de um "juiz Hércules", capaz de dar as decisões "certas" por meio da razão. Em suma, Dworkin "leva à exclusão das leis fundamentais do domínio dos procedimentos democráticos, elas não se submetem aos processos

deliberativos regulares existentes na comunidade" (Lorenzetto; Kozicki, 2015, p. 631). O que Waldron (2006, p. 1406) faz, é ressaltar que a discordância entre direitos é algo razoável e pode ser racional.

Significa dizer que, enquanto para Dworkin é possível racionalizar as decisões políticas para se chegar a uma devidamente adequada, para Waldron as decisões serão sempre permeadas pelo dissenso e isso não decorre necessariamente da ausência de racionalidade, mas sim da própria condição de existência da democracia. Se o constitucionalismo é visto como a pré-condição da democracia, há uma inversão, na qual a democracia é alocada como o fundamento constitucional. Em outras palavras, se o pensamento dominante parte do que se concebe como essencial à Constituição e de uma concepção específica de democracia para fundamentar restrições à atuação política, Waldron chama atenção para a contradição de um povo soberano limitado por uma Constituição e pela atuação de uma Corte Constitucional. Esta tensão pode ser lida como um embate entre política e o direito, na qual se coloca a questão do fundamento. Se o fundamento do direito for a política, esta não poderia estar limitada por aquele. De outro modo, se o fundamento da política estiver limitado às regras do direito, está-se diante de uma soberania que não a popular.

O próprio conceito de soberania surge para solucionar problemas práticos e teóricos a respeito da legitimidade das decisões tomadas socialmente (Magalhães, 2016, p. 236). No Estado Moderno a soberania é concebida como a qualidade de um poder absoluto e arbitrário fundamentar um sistema político que não será arbitrário, absoluto ou exclusivo (Magalhães, 2016, p. 237). Em suma, busca-se ocultar o paradoxo e fundar simultaneamente a ordem política e o direito por meio da ideia de soberania (Magalhães, 2016, p. 238). Contudo, as possíveis respostas articuladas conseguem apenas ocultar, em determinados momentos, a tensão entre o poder de decidir e as limitações sobre a decisão. A questão é que o constitucionalismo se mostra incapaz de totalizar o espaço político (Bercovici, 2004, p. 24) e é justamente neste ponto que se manifesta a tensão com o elemento democrático. Nesta tentativa de legitimar o poder estabelecido no Estado, há uma "tentativa permanente de exclusão do poder constituinte do povo" (Bercovici, 2013, p. 46).

Se por um lado o constitucionalismo sedimenta uma decisão específica, de outro lado a

democracia abre margem para possibilidades, debates e dissensos. Porém, a instabilidade decisória completa impossibilitaria a convivência. Mais do que isso, a existência de uma comunidade, mesmo plural, prescinde do compartilhamento de consensos mínimos. São estes consensos que decantam e marcam a delimitação do espaço político, sedimentam uma prática constitucional. Não se trata de negar que as instituições judiciais são permeáveis às práticas democráticas, mas sim conceber que democracia "se constrói ao descomplexizar os múltiplos ritmos políticos; para ressaltar que este processo assume formas variadas, das quais a forma jurisdicional é uma delas" (Rousseau, 2015, p. 237). Porém, mesmo ao se considerar o âmbito judicial como um espaço de disputa, não se pode conceber um deslocamento total para este espaço decisório.

É justamente este ponto que busca resgatar Waldron (2003, p. 91), pois em sua visão "apesar de haver respostas corretas, elas não são tão evidentemente corretas, e as linhas de raciocínio que levam a elas tampouco são claras a ponto de indivíduos diferentes e de boa-fé não serem levados a conclusões diferentes". Ou seja, sempre há um dissenso razoável sobres os termos do direito que impedem o cerre de questões políticas em órgãos não representativos. Mais do que isso, "a dignidade da legislação, o fundamento da sua autoridade e o seu direito de ser respeitada por nós têm muita relação com o tipo de conquista que é" (Waldron, 2003, p. 190). Em sua visão, a decisão majoritária diante da divergência de opiniões se apresenta como procedimento político respeitável em razão de ser igualitário (Waldron, 2003, p. 183).

Porém, poder-se-ia opor a este argumento o risco da arbitrariedade das decisões majoritárias. Sobre isso o jusfilósofo responde da seguinte maneira: "se votar produz resultados arbitrários sob o princípio da decisão majoritária, então, boa parte do direito constitucional norte-americano é arbitrário" (Waldron, 2003, p. 156). Em resumo, o que o autor faz é tentar resgatar o que chama de "dignidade da legislação", ou seja, desestigmatizar o espaço político. De certo modo a judicialização se comporta como uma resposta fácil à problemas difíceis e complexos. Quando a temática se mostra permeada de impasses políticos, o judiciário é instado a resolver o problema. Este senso comum também acaba afetando as próprias práticas acadêmicas, teóricas, doutrinárias e jurisprudenciais, que deslocam o poder decisório ao judiciário. Se existe um "motor da

história", como apontado pelo referido texto Luis Roberto Barroso (2015, p. 52), que este seja a própria sociedade em sua atuação coletiva.

4 CONCESSÕES E O QUE ESTÁ EM DISPUTA

O movimento teórico desenvolvido por Jeremy Waldron joga luz para a tensão existente entre democracia e constitucionalismo. Inicialmente em uma oposição intransigente ao controle de constitucionalidade, o autor realiza algumas concessões em seu posicionamento. Em suma, o autor admite a possibilidade de um controle de "constitucionalidade fraco", quando ausente um dos seguintes requisitos: i) instituições democráticas em bom funcionamento; ii) instituições judiciais em bom funcionamento, para ouvir ações judiciais individuais, resolver disputas e defender o Estado de Direito; iii) compromisso majoritário com direitos individuais e das minorias; iv) desacordos de boa-fé sobre direitos (Waldron, 2006, p. 1360).

O movimento teórico do jusfilósofo se coloca portanto da seguinte maneira: primeiramente faz uma recusa intransigente à atuação judicial para, posteriormente, admitir sua existência em determinadas condições. De certo modo, isso demonstra uma relação de reciprocidade entre democracia e constitucionalismo, não de modo a rejeitar a tensão entre as duas tradições, mas sim de compreender que esta relação pode ser pensada e equacionada de modos distintos. Nesse sentido, pode-se dizer que o constitucionalismo, com a delimitação das "regras do jogo" e a definição do que é, ou não, aceito no espaço político, promete ordem e estabilidade. De outro lado, a democracia sinaliza para a autonomia, responsabilidade e *accountability* das decisões tomadas.

A promessa democrática é a legitimidade para o processo decisório, bem como um argumento para a aceitação das regras. É o "povo", mesmo que por meio de seus representantes, os legisladores que fundam e refundam a ordem jurídico-política. A diferença é que a democracia se compromete com a legitimidade e à possibilidade de alterar a disposição das balizas estabelecidas sem nenhum constrangimento, enquanto o constitucionalismo é justamente este embaraçamento. Dessa maneira, é falsa a ideia de que democracia está associada automaticamente à ideia de ordem e estabilidade. O que garante estes elementos é justamente o respeito aos compromissos pretéritos. Dessa

forma, "por um lado, os juízes lembram aos eleitos o dever de respeitar os direitos constitucionais, sancionando, se for preciso, as suas violações, por outro lado os eleitos avocam os conceitos de sufrágio universal, de maioria parlamentar e de opinião pública" (Rousseau, 2018, p. 229).

Porém, a democracia não se manifesta alheia a algum tipo de limitação, pois a escolha de um caminho a ser seguido importa na negação de outros. Nesse sentido, a democracia é a expressão de determinada limitação ao espaço político, construída por aqueles que ocupam este *locus*. Pode-se realocar o comprometimento democrático da seguinte forma: democracia não é a ausência de limites, mas sim a possibilidade de dispor destes como lhe for conveniente. O sujeito oculto desta frase é o "povo", que carrega seus paradoxos e está no centro da relação entre democracia e constitucionalismo. Se a democracia não se substancia na ausência de limites, mas sim na possibilidade de redesenhar suas balizas como quiser, o constitucionalismo faz parte da própria democracia. A questão é o grau de deferência que se dá a estas balizas.

Caso o grau de deferência ao constitucionalismo seja expressivo a possibilidade de redesenho do espaço político estará mais limitado. Com isso, haverá um menor grau de manifestação dos dissensos sociais e, por sua vez, menor expressão democrática. Tal cenário, relaciona-se com a capacidade de resiliência institucional, a qual diz respeito à capacidade de um material de acumular energia, ser estressado, sem que ocorra sua ruptura ou modificação de forma permanente (Vieira, 2013, p. 23). Um transpassar dos anseios sociais pela institucionalidade capaz de reescrever a "pedra fundamental" favorece a resiliência do sistema, desde que, porém, não faça com que se perca sua identidade.

Uma emenda possui efeito diferente quando intenciona um "desmembramento constitucional" [3]. Este termo foi cunhado para indicar uma atuação que busca alterar o núcleo essencial da Constituição, comportando-se como uma manifestação constituinte (Albert, 2019, p. 76-84). Mesmo que tais trabalhos dizem respeito a emendas constitucionais, é evidente que uma política pública em descumprimento com a

[3] Para exemplo de aplicação da categoria em questão ver: "Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. (Roznai; Kreuz, 2018)

Constituição possui o potencial de atacar seus termos. Isso fica evidente quando se pensa em "infralegalismo autoritário" (Vieira, 2023, p. 593-601).

A concessão realizada por Waldron nada mais é do que o reconhecimento de uma situação de anormalidade, na qual a atuação judicial seria benéfica para o reestabelecimento da ordem. Dessa forma, há uma desmistificação do judiciário, como uma resposta possível a toda e qualquer entrave político, inclusive em relação às políticas públicas. Faz-se necessário um olhar mais atento ao contexto em que a problemática se desenvolve para que seja possível avaliar a necessidade da atuação judicial. Contudo, a atuação judicial aceita pelo jusfilósofo se estabelece em uma perspectiva de constitucionalismo fraco.

Aqui cabe destacar a diferença entre a política ordinária e o debate em torno dos signos constitucionais. Bruce Ackerman (2015, p. 24 – 25) concebe o modelo de democracia dualista, no qual existem dois momentos decisórios. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de uma ordem jurídico-política, enquanto o segundo se refere às atividades diárias. Esta concepção se coloca em oposição ao que se chama de monismo democrático, onde as eleições são vistas como um mecanismo capaz de atribuir autoridade legislativa plena aos eleitos (Ackerman, 2015, p. 26). Em outras palavras, o autor faz uma distinção entre a participação política em nível constitucional e de implementação da Constituição.

A partir desta construção teórica, Colón-Ríos (2012, p. 35 – 56) identifica que a democracia pode ser observada em duas dimensões: i) relativa à governança diária, ou seja, em eleições frequentes, participação popular nas políticas públicas, liberdades políticas e outros elementos ligados à implementação da constituição; ii) atinente à relação dos cidadãos com a sua própria constituição e sua possibilidade de tocar, alterar e interpretar a própria lei fundamental. Em sua percepção, para que haja uma real democracia é necessária a participação popular em ambas as dimensões. Tal diferença se faz relevante, pois quando se discute legitimidade democrática o debate deve se voltar não apenas para a participação popular na implementação da Constituição, mas também para a discussão em torno do programa normativo. O argumento principal do autor, é que

em especial na segunda dimensão o controle de constitucionalidade deve ser fraco, ou seja, uma atuação que não signifique a supremacia judicial[4].

Em suma, os autores partem do pressuposto de que é possível uma distinção clara entre elementos ordinários e extraordinários. Contudo, no contexto brasileiro, tal separação não se faz tão clara quanto se pode pensar em um primeiro momento. Isto pois, em um texto constitucional repleto de princípios, promessas e sinalizações voltadas às políticas públicas o cenário se mostra mais complexo. Mais do que isso, os termos abertos da chamada Constituição Cidadã só possuem concretude quando aplicados coletivamente. Dessa forma, a elaboração de políticas públicas possui uma relação muito mais próxima com os sentidos da Constituição do que se parece em um primeiro momento.

Aliás, como seria possível diferenciar uma decisão ordinária de uma extraordinária? Os direitos previstos constitucionalmente como: saúde, transporte, educação, moradia, lazer e outros análogos, só possuem sentido quando relacionados a determinada política pública. Ou seja, a própria implementação constitucional dá sentido ao texto estabelecido no passado. Não se trata de um texto consolidado, mas sim escrito e reescrito em sua própria prática cotidiana.

A ideia de Constituição Radical, de Vera Karam de Chueiri (2024, p. 126), aponta justamente para esta questão, no qual os momentos extraordinários e ordinários se misturam na prática constitucional. Tal visão se aproxima da perspectiva de Rubens Beçak (2014, p. 81), que reconhece a democracia como uma prática cotidiana e não um modelo estanque, de modo que "o questionamento da democracia e a busca de seu aprimoramento se fazem por vários caminhos". A Constituição consiste em um documento no qual são sedimentados valores, garantias e elementos estruturais do Estado (Beçak, 2011, p. 95). Dessa maneira, ao se executar uma política pública, o que se disputa é justamente os sentidos da Constituição e da própria ideia de vontade popular.

Em meio à disputa pelo poder, necessário destacar que este é "o lugar de encontro do constituinte e do constituído" (Viana, 2020, p. 243-244). Isto pois, já no momento de uma

[4] Um modelo utilizado para exemplificar a questão é o adotado na Inglaterra a partir de 2009, no qual a *Supreme Court of the United Kingdom* é responsável por revisar atos administrativos e decisões governamentais, em especial relativas ao *Human Rights Act*. Contudo, de modo geral, sua atuação se restringe a elaborar uma "declaração de incompatibilidade", para que o ato seja revisto pelo Parlamento.

decisão já se tem um impulso que busca a preservação do que foi decidido. Deve-se abandonar uma percepção hierárquica de poderes e percebê-lo em uma relação funcional (Viana, 2020, p. 254). Em certos contextos, o poder constituinte será mais enfático, enquanto em outros, o poder constituído se colocará mais evidente. Não haveria uma separação clara entre estes elementos, mas sim uma gradação, de modo que o poder constituinte e constituído sempre estarão presentes em alguma medida.

É necessário um movimento duplo, de renunciar "perspectivas jurídicas clássicas que esvaziam as potencialidades do poder através de um aprisionamento do constituinte pelo constituído", bem como "das perspectivas ditas radicais que apostam numa saída do paradoxo através da total supressão do constituído" (Viana, 2020, p. 247-248). É necessário pensar estes dois elementos de forma sempre conjunta. Isso permite perceber momentos ordinários como extraordinários e vice-versa. Assim, as mudanças sociais esperadas são feitas na rotina da Constituição, "passamos a não mais depender de momentos revolucionários, compreendidos como eventos extraordinários e pontuais da história das sociedades, para reconhecermos as rearticulações da 'realidade'" (Viana, 2020, p. 256). É justamente esta perspectiva que permite vislumbrar nas políticas públicas seu elemento revolucionário ao concretizar direitos, diminuir desigualdades sociais e possibilitar ascensão nos estratos sociais.

Fica evidente, portanto, o motivo de trazer Jeremy Waldron para o debate em questão, mesmo que o mesmo esteja falando especificamente de emendas constitucionais. Se as políticas públicas são o que dão sentido ao texto da Constituição, nota-se que a mesma disputa seus sentidos coletivos. Em um cenário ideal, as políticas públicas são resultantes de uma mobilização da própria sociedade, as quais são canalizadas via representação e acompanhadas e debatidas via dimensões institucional, consultiva, deliberativa e social.

As dimensões institucionalizadas se manifestam por meio de conselhos de políticas públicas, conferências (nacionais, estaduais e municipais); audiências públicas e orçamento participativo. Há também a possibilidade de estabelecer espaços consultivos mais informais, como consultas públicas eletrônicas, enquetes, debates e fóruns públicos. Em uma participação mais próxima da execução da política pública, pode-se articular comitês gestores e experiências de cogestão e controle social, em que a sociedade

acompanha a execução das ações estatais. Além, a sociedade civil organizada também age como grupo de pressão em temas atrelados às políticas públicas.

É possível notar que o judiciário passou a aglutinar estes mecanismos quando diante de uma situação complexa. É comum a figura de *amicus curiae* e audiências públicas para debater assuntos de grande envergadura social no âmbito judicial. Trata-se de medida que promove o debate e amplia a legitimidade decisória. Contudo, ainda se faz necessária uma consolidação de elementos objetivos para justificar a atuação judicial. Nesse sentido, cabe uma adaptação dos requisitos apresentados por Jeremy Waldron para justificar suas concessões ao controle de constitucionalidade.

Evidentemente, o jusfilósofo desenvolve seus argumentos em relação às emendas constitucionais. Ainda assim, a reflexão proposta por Waldron permite deslocamentos relevantes para outros campos de elaboração normativa e decisória, especialmente no que concerne à formulação e execução de políticas públicas. Isso porque, em última instância, a legitimidade de qualquer ação estatal depende da forma pela qual as instituições deliberam, justificam e implementam suas decisões. Porém, como visto, o sentido da Constituição se estabelece a partir de sua própria implementação. Ou seja, a Constituição não é apenas um texto normativo, mas um projeto político e institucional em constante realização. Os elementos apresentados pelo autor são: i) instituições democráticas em bom funcionamento; ii) instituições judiciais em bom funcionamento, para ouvir ações judiciais individuais, resolver disputas e defender o Estado de Direito; iii) compromisso majoritário com direitos individuais e das minorias; iv) desacordos de boa-fé sobre direitos. Tais requisitos, podem ser adaptados para aplicação ao campo das políticas públicas e servir como parâmetro normativo para justificar a intervenção judicial e a sua excepcionalidade.

Nesse sentido, pode-se fazer a seguinte adaptação: i) elaboração da política pública permeada pela participação popular; ii) instituições de controle e *accountability* da política pública em bom funcionamento; iii) política pública estabelecida em compromisso com direitos individuais e das minorias; iv) desacordos de boa-fé sobre a implementação da política pública. Esses quatro elementos compõem uma estrutura de legitimidade democrática que deve orientar tanto a formulação quanto a execução das

políticas públicas, funcionando como critérios de avaliação e justificativa para a atuação do Judiciário.

De outro modo, quando presentes os referidos requisitos, não se justificaria a atuação judicial. Nessas hipóteses, o espaço de deliberação política encontra-se plenamente resguardado, e a intervenção do Judiciário tenderia a representar um deslocamento indevido do poder decisório, interferindo em um domínio que deveria ser ocupado pelas instituições representativas. Na ausência de um destes elementos, a judicialização se faz razoável e necessária. Isso porque, em contextos de omissão estatal, falha institucional ou violação de direitos fundamentais, a atuação judicial assume um caráter corretivo, voltado a restaurar o cenário de normalidade.

A judicialização, porém, não deve buscar uma intervenção direta sobre a política pública, mas sim estabelecer critério de metas e objetivos para restabelecer a situação de normalidade dos pilares destacados. O papel do Judiciário não pode pretender substituir a função política e administrativa do Estado. Trata-se de reafirmar um modelo de diálogo institucional, no qual o juiz atua como garantidor da legitimidade do processo e não como formulador de políticas públicas.

Trata-se de preservar um modelo de diálogo, conforme já sinalizado pelo próprio Tema 698 estabelecido pelo STF. Esse paradigma reforça a necessidade de uma atuação judicial contida e orientada por critérios de proporcionalidade e deferência institucional, evitando decisões de caráter substitutivo ao âmbito representativo em busca de soluções cooperativas entre os poderes. A inovação da presente proposta se coloca em sistematizar de modo mais claro e objetivo os elementos que justificam a intervenção, a partir do deslocamento de requisitos construídos em relação ao controle de constitucionalidade. Espera-se, a partir desta iniciativa, promover a segurança jurídica, bem como transparência em relação às possibilidades de judicialização de políticas públicas.

5 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida permite vislumbrar a tensão entre democracia e constitucionalismo a partir do contexto de judicialização estrutural das políticas públicas, as quais refletem não apenas um problema de disputa de competências, mas sim uma

questão profunda de legitimidade. Ao intervir em políticas públicas, mesmo que para assegurar direitos fundamentais, o judiciário assume papeis que desafia os limites tradicionais da representação e coloca em questão as próprias instâncias deliberativas eleitas para tal atividade.

A partir de Jeremy Waldron como marco teórico é possível deslocar seus argumentos para pensar a legitimidade das políticas públicas, as quais não derivam apenas do conteúdo, mas também dos procedimentos pelos quais são produzidas. A ideia de "dignidade da legislação", apresentado pelo autor, está justamente na capacidade de refletir sobre um processo plural e que considera as pessoas com o mesmo peso decisório. Evidentemente, tal posicionamento nasce de uma perspectiva liberal, a qual desconsidera eventuais desigualdades materiais no seio da sociedade. Em suma, consiste em uma construção ideal, em oposição a outra que se constroi da mesma forma, a imagem de um juiz "Hércules" capaz de tomar as decisões acertadas. Trata-se de uma forma de evidenciar as contradições relacionadas à atuação judicial que tende a reduzir a complexidade da deliberação pública ao raciocínio jurídico e à autoridade técnica dos tribunais.

Ao longo do debate realizado, foi possível identificar que as políticas públicas possuem relação intrínseca com a própria Constituição. Ao consolidar os sentidos de princípios e direitos estabelecidos, as políticas públicas estabelecem o que se entende coletivamente do texto constitucional. Em outras palavras, quando se estabelece a moradia como direito fundamental, este só possui seu sentido consolidado no momento em que o Estado estabelecer os parâmetros para sua concretização. Por sua vez, as políticas públicas se colocam em atuação direta à vida das pessoas, dando direcionamento específico ao estabelecido constitucionalmente.

De modo geral, as políticas públicas e seu processo de elaboração nascem na própria sociedade, atribuindo um grau de responsividade maior ao poder público. Não apenas por meio de mecanismos eleitorais, mas também participativos como Conselhos Municipais, orçamento participativo e audiências públicas, a sociedade civil possui um poder de influência maior nos rumos da atuação estatal. Inclusive, é possível notar que parte destas práticas participativas tem sido implementadas pelo judiciário para decidir sobre questões de alta complexidade. É necessário, portanto, reforçar o caráter democrático dessas

práticas em torno das políticas públicas e evitar sua captura completa pelo decisionismo judicial. A realização dos direitos fundamentais exige, antes de tudo, o fortalecimento das instituições representativas e dos processos deliberativos que conferem legitimidade às próprias políticas públicas.

Em suma, o que o presente artigo buscou evidenciar é que o desafio contemporâneo sobre políticas públicas se estabelece em equacionar a consagração dos direitos fundamentais com o respeito e a deferência à dignidade da deliberação política. O judiciário, especialmente o STF, de fato desempenha papel relevante neste processo, porém, não pode pretender suprimir a capacidade institucional democrática e decidir aquém dos espaços de representação. Se há um "motor da história" que este seja a sociedade em sua atuação coletiva.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **We the people I**: fundamentos de la história constitucional estadunidense. Quito: IAEN, 2015.

ALBERT, Richard. **Constitutional amendments**: making, breaking, and changing constitutions. Oxford University Press, 2019.

ARANTES, Rogério. Constitutionalism, the Expansion of Justice and Judicialization of Politics in Brazil. In.: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Ed.). **The judicialization of politics in Latin America**. p. 321-362. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

ARGUELLES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. "Ministocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro". **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015.

BEÇAK, Rubens. Estado de direito, formas de Estado e constituição. **Revista Em tempo**, v. 10, p. 85-98, 2011.

BEÇAK, Rubens. **Democracia-Hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ** (Tema 698: parâmetros para decisões judiciais sobre políticas públicas). Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 03 jul. 2023. Publicado em: DJe, 12 jul. 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463. Acesso em: 12 out. 2025.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição Radical**: percursos de constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

COLÓN-RÍOS, Joel. **Weak Constitutionalism:** Democratic legitimacy and the question of constituent power. New York: Routledge Taylor & Francis Goup, 2012.

COSTA, Alexandre Araújo. O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 19.1, 2011.

DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas de Plenário**. Ano I, nº 1, Brasília: 1987.

DWORKIN, Ronald; **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. **Judicial reputation:** a comparative theory. University of Chicago Press, 2019.

KALYVAS, Andreas. Democracia constituinte. **Lua Nova** [online]., n.89, pp.01-12. 2013.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 141-184, 2013.

LIMA, Jairo. Prefácio. In: PIRES, Matheus Conde. **Todo Poder Emana do Povo**: A Participação Popular nas Emendas Constitucionais no Brasil a partir da Tensão entre Constitucionalismo e Democracia. Londrina: Editora Thoth, 2023.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KOZICKI, Katya. Constituindo a constituição**:** entre paradoxos, razões e resultados. **Rev. direito GV** [online]. 2015.

MAGALHÃES, Juliana Neuensschwander. **Formação do Conceito de Soberania**: história de um paradox. São Paulo: Saraiva, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e Conflito na Democracia Contemporânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014

ROUSSEAU, Dominique. Constitucionalismo e democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 10, n. 3, p. 228-237, 2018.

ROUSSEAU, Dominique. Constitucionalismo e democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 10, n. 3, p. 228-237, 2018.

SULTANY, Nimer. State of Progressive Constitutional Theory: The Paradox of Constitutional Democracy and the Project of Political Justification. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 47, p. 371, 2012.

VIANA, Igor. A Dupla Pinça do Poder: constituinte e constituído em tensão. In: DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Constitucionalismo e História do Direito**. p. 243-258. Belo Horizonte, Editora Conhecimento, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do Compromisso Maximizador ao Constitucionalismo Resiliente. In: DIMOULIS, Dimitri; et al. **Resiliência Constitucional**: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento global. São Paulo: Direito GV, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Resiliência e seus críticos. *In.*: GLEZE, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Resiliência e Lealdade Constitucional**. p. 575-609. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. **Razão E O Voto:** Diálogos Constitucionais Com Luís Roberto Barroso. São Paulo: Editora FGV, 2017.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

"FOLLOW THE MONEY": A LEI ANTIMÁFIA E A MUDANÇA DE PARADIGMA NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

MARQUES, Ana Clara Chaves[1]
BRAGA, Pedro Alonso das Neves[2]
PEREZ FILHO, Augusto Martinez[3]

O presente trabalho analisa como o crime organizado no Brasil evoluiu de um fenômeno marginal para um poder paraestatal que desafia a soberania nacional, impulsionado por falhas históricas do próprio Estado. A política de segurança pública, focada no encarceramento em massa, é apontada como um fator que, paradoxalmente, fortaleceu facções como o PCC e o CV, permitindo que se transformassem em sofisticadas corporações transnacionais. Nesse contexto, surge o seguinte o problema: Em que medida uma lei antimáfia baseada no combate patrimonial pode neutralizar o poder paraestatal do crime organizado brasileiro, considerando as deficiências históricas do Estado que permitiram seu fortalecimento? O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a ascensão do crime organizado no Brasil como consequência das falhas históricas do Estado e, a partir disso, avaliar a eficácia do projeto de "lei antimáfia", focado na asfixia financeira, como uma nova estratégia de combate a essa ameaça à soberania nacional. Para alcançar este propósito, o estudo inicialmente traça a evolução das facções criminosas, demonstrando como a política de segurança pública baseada no encarceramento em massa paradoxalmente fortaleceu suas estruturas. Em seguida, examina o impacto desse poder paraestatal na sociedade, com ênfase em suas consequências em territórios vulneráveis como o Acre, para então analisar os pilares da proposta legislativa em contraste com o modelo repressivo tradicional. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, fundamentada em uma ampla revisão bibliográfica e documental que abrange literatura acadêmica, relatórios oficiais e textos legais. A solução central investigada é, portanto, a mudança de paradigma proposta pela "lei antimáfia", que busca substituir a lógica do confronto direto pela descapitalização das organizações criminosas. Essa abordagem visa desmantelar a estrutura corporativa do crime por meio de

[1]Mestranda em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA), pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pelo Centro Universitário Dom Bosco (2022), pós graduada em Direito Processual Civil (2021) pelo Instituto IBMEC/Damásio, graduada em Direito pela U:VERSE (2020), servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Email: accmarques@uniara.edu.br

[2] Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Pós-graduado em Direito Ambiental (2014) e Imobiliário (2016) pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Email: padnbraga@uniara.edu.br

[3] Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio, de Mesquita Filho". Masters of Laws (LLM), pela Brigham Young University (EUA). Professor no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA). E-mail: amperezfilho@uniara.edu.br

ferramentas como o rastreamento de ativos e o confisco ágil de bens, atacando a fonte de seu poder: o dinheiro.

Palavras-chaves: Crime Organizado; Lei Antimáfia; Soberania; Segurança Pública.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

1 INTRODUÇÃO

O Estado, em sua função primordial de garantir a ordem e a segurança, historicamente enfrenta o desafio da criminalidade. No Brasil, essa relação é marcada por uma complexidade particular, onde as próprias políticas estatais de segurança, ao longo do tempo, não apenas se mostraram insuficientes, mas contribuíram para a mutação de fenômenos criminais. A lógica da repressão e do confronto direto tem sido a tônica, muitas vezes negligenciando as causas estruturais e as dinâmicas de poder que alimentam a delinquência em escala nacional.

Nesse cenário, destaca-se a política de encarceramento em massa como um paradoxo central da segurança pública brasileira. Concebida como principal ferramenta de neutralização de criminosos, ela paradoxalmente funcionou como um ambiente de incubação e fortalecimento para facções como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). Essas organizações evoluíram de grupos prisionais para sofisticadas corporações transnacionais, desafiando a soberania nacional com seu poderio econômico e bélico.

Em razão disso, indaga-se: em que medida uma lei antimáfia baseada no combate patrimonial pode neutralizar o poder paraestatal do crime organizado brasileiro, considerando as deficiências históricas do Estado que permitiram seu fortalecimento? O presente artigo sustenta que a abordagem proposta pela "lei antimáfia", focada na asfixia financeira, representa uma mudança de paradigma indispensável e mais eficaz. Enquanto o modelo repressivo tradicional se mostrou esgotado, a estratégia de descapitalização ataca o núcleo do poder corporativo dessas facções, oferecendo um caminho para desestruturar a ameaça à soberania de maneira mais estratégica.

Este estudo tem como objetivo geral analisar a ascensão do crime organizado no Brasil como consequência das falhas históricas do Estado e, a partir disso, avaliar a eficácia do projeto de "lei antimáfia". Especificamente, busca-se traçar a evolução das facções criminosas, demonstrar como a política de encarceramento em massa paradoxalmente fortaleceu suas estruturas, examinar o impacto desse poder paraestatal na

sociedade, com ênfase em territórios vulneráveis como o Acre, e analisar os pilares da proposta legislativa em contraste com o modelo repressivo tradicional.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em uma ampla revisão bibliográfica e documental. A investigação abrange literatura acadêmica especializada sobre crime organizado, segurança pública e teoria do Estado, bem como a análise de relatórios oficiais, textos legais e jurisprudência pertinente ao tema, permitindo uma compreensão aprofundada do fenômeno e das estratégias de combate.

Por fim, a análise evidencia que a força do crime organizado no Brasil é sintoma de um modelo de segurança pública esgotado. A "lei antimáfia" desponta não apenas como uma ferramenta legal, mas como uma necessária evolução estratégica. A mudança do foco da repressão física para a descapitalização financeira é apresentada como o caminho mais viável para enfraquecer a estrutura corporativa do crime e reafirmar a soberania do Estado.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.1 Crime Organizado: Uma Análise Da Sua Evolução Histórica E Relação Com O Estado

O crime organizado constitui um fenômeno complexo, caracterizado pela atuação de associações estruturadas que operam de forma contínua e sistemática na prática de atividades ilícitas, visando à obtenção de vantagens econômicas e poder. Embora a terminologia e a escala global do crime organizado sejam características da contemporaneidade, a formação de grupos com fins delituosos é uma constante histórica.

Nesse contexto, a pirataria emerge como um dos arquétipos mais emblemáticos e bem documentados de criminalidade organizada na Antiguidade. A atuação desses grupos consistia na interceptação de rotas comerciais estratégicas para a expropriação de riquezas e bens. Seus alvos incluíam embarcações mercantes, navios estatais e centros populacionais litorâneos. As ações hostis envolviam a apropriação de qualquer item de valor e a captura de reféns como método de coerção para a obtenção de resgates.

Segundo Von Dollinger (2015), os piratas adotavam um método rudimentar de lavagem de dinheiro, trocando os saques obtidos em suas incursões por moedas ou valores menores com mercadores de confiança, sem a necessidade de grandes disfarces, sendo que a integração dos recursos só se tornava relevante quando se aposentavam, transportando suas fortunas para a Inglaterra sob a aparência de negócios legítimos.

A análise histórica de Fernand Braudel (1982) destaca que a existência de grupos organizados com fins ilícitos ou para-legais era uma realidade complexa e difundida na Europa entre os séculos XV e XVIII. O historiador aponta que tais associações não se limitavam à criminalidade violenta, como a de piratas e salteadores, mas abrangiam também o submundo urbano, onde redes de marginalizados controlavam territórios de mendicância, e até mesmo o setor comercial formal. Neste último, mercadores e açougueiros formavam sociedades ocultas para monopolizar mercados e inflacionar os preços de produtos essenciais, como carne e laticínios. Para Braudel (1982), o sucesso e a resiliência de todos esses grupos dependiam de uma estrutura interna sofisticada, que incluía liderança, disciplina e fortes laços de solidariedade entre seus membros.

Nessa perspectiva, a criminalidade é um fenômeno que acompanha a humanidade desde tempos remotos. Enquanto alguns acreditam que ela decorre das estruturas e relações sociais, outros enxergam no criminoso traços inatos que o levam à prática delituosa. De qualquer forma, o crime sempre esteve presente na vida das sociedades. Nos últimos séculos, porém, ele passou por uma transformação significativa: os infratores começaram a se organizar em grupos, dando origem ao que hoje chamamos de criminalidade organizada. Entre os primeiros registros desses grupos estão as tríades chinesas, surgidas no século XVI, seguidas pela Yakuza japonesa, pelas máfias italianas e por diversas outras redes criminosas espalhadas pelo mundo.

A formação de grupos de indivíduos unidos por interesses comuns, seja para obtenção de lucro ou para contestar os valores e normas estabelecidos pelo Estado, é um fenômeno global. No entanto, em determinados contextos, além do vínculo associativo, o vínculo sanguíneo passou a ser um traço marcante da criminalidade organizada, dando origem às famílias criminosas ou à união de famílias voltadas exclusivamente a atividades ilícitas, fenômeno conhecido como Máfia.

O termo "Máfia" tem origem no período feudal, especificamente na Sicília do século XVI, sendo associado, segundo Mendroni (2015), à ideia de bravura, coragem, autoconfiança e à busca de proteção contra a arrogância do poder.

As origens da Máfia remontam a 1812, quando, após decreto do Rei de Nápoles destinado a reprimir movimentos populares no sul da Itália — região marcada pela agricultura e pelo atraso em relação ao norte —, camponeses e famílias locais passaram a organizar-se como forma de resistência. Inicialmente, essa união surgiu como reação à exploração e ao abandono impostos pelo poder central de Nápoles e Roma, bem como contra dinastias estrangeiras, como a espanhola e a francesa, e, em última instância, contra o modo de vida burguês em ascensão.

A Máfia, estruturada em valores como laços de sangue, honra, respeito e lealdade, conquistou rapidamente a confiança da população camponesa e, gradualmente, consolidou-se como força política e cultural na Sicília, reunindo diversas famílias sob o nome Cosa Nostra. Como destaca Signier (2011), seu fortalecimento ocorreu no contexto da unificação italiana, em 1860, quando a queda dos Bourbons gerou expectativas frustradas frente às medidas do novo governo, que aumentou impostos e impôs a conscrição obrigatória. Esse cenário de insatisfação generalizada e quase anarquia favoreceu a formação de um "sistema paralelo de autoridade", baseado em clãs familiares e redes locais, que passou a atuar como única garantia de ordem social.

De acordo com Júnior (2023), a insatisfação com as exigências excessivas e arbitrárias do Estado motivou a união de certos grupos. Essa resistência a políticas que não refletiam a vontade do povo foi especialmente notada em comunidades com poucos recursos. Nesses locais, a omissão do poder público levou indivíduos a se organizarem para suprir as necessidades e preencher as lacunas deixadas pela ineficiência governamental em assegurar os direitos sociais.

As máfias representam um dos primeiros exemplos conhecidos de crime organizado, notáveis por suas características distintivas como uma cadeia de comando definida, uma estrutura organizada, a distribuição de funções e a infiltração em áreas cruciais do governo. Indivíduos que infringiam a lei, motivados pela busca de riqueza e poder, formaram alianças para se opor à opressão do governo. O objetivo central era

rivalizar com a autoridade estatal, vista como pouco confiável, tornando a reação uma necessidade. Foi nesse contexto que grupos criminosos de base familiar ganharam destaque, dando origem a facções icônicas como a Cosa Nostra, a 'Ndrangheta (La Santa), a Camorra e a Sacra Corona Unita.

O fortalecimento do crime organizado não se deve apenas à negligência do Estado em assegurar os direitos sociais básicos. Fatores como a integração econômica mundial e o sistema capitalista também foram essenciais para sua expansão. O sistema atual fomentou na sociedade uma intensa cobiça por acúmulo de capital e bens, criando uma aspiração generalizada por tecnologia de ponta e um estilo de vida luxuoso, ambiente este que as organizações criminosas souberam explorar.

Conforme Júnior (2023), o intenso desejo por acumular patrimônio levou empresas privadas a se envolverem em atividades ilícitas. Administradas por especialistas ou capitalistas obcecados pela otimização dos ganhos, certas corporações deixaram de lado quaisquer princípios éticos ou morais. Desse modo, surgiram organizações criminosas compostas por executivos, empreiteiros e empresários que estabeleceram uma relação ambígua com o governo: colaboravam para obter vantagens e confrontavam o poder público quando seus interesses eram contrariados.

Segundo Warde (2016), o impacto mais profundo da corrupção é sua capacidade de se institucionalizar, transformando as próprias funções do Estado em mercadorias. O autor argumenta que, uma vez enraizada na burocracia, ela subverte os demais poderes, fazendo com que o Executivo passe a servir a interesses privados, o Legislativo comercialize a produção de leis e o Judiciário, suas sentenças.

Os efeitos devastadores elencados por Warde (2016) culminam no que a sociologia durkheimiana classifica como um estado de anomia social. A institucionalização da corrupção dissolve a previsibilidade das regras e a confiança nas instituições, que são a base da coesão social. Em um ambiente onde o sucesso parece depender mais de conexões ilícitas do que do mérito ou da legalidade, as normas coletivas perdem sua validade. O resultado é um tecido social esgarçado, marcado pelo cinismo, pelo individualismo predatório e pela erosão do capital social, dificultando qualquer projeto de desenvolvimento nacional de longo prazo que dependa de cooperação e

confiança mútua.

De acordo com Charles Tilly,(1996) a formação do Estado pode ser comparada a um esquema de crime organizado em larga escala. Um exemplo disso ocorreu no sul da Itália no século XIX, antes da unificação, onde grupos rurais impunham um sistema de proteção forçada às elites locais. Ao criar a ameaça e, ao mesmo tempo, vender a segurança, esses grupos exerciam um controle sobre o mercado da violência, uma lógica coercitiva que, segundo Tilly, é um elemento fundamental na origem e legitimação do próprio Estado.

Sob uma perspectiva ontológica, Alessandro Baratta (1999) define a máfia não como uma organização isolada, mas como um sistema de relações do qual o Estado, juntamente com a própria organização mafiosa, são entidades constituintes.

A concepção contemporânea de crime organizado remonta a um período posterior ao século XIX, com a proeminência das máfias de origem italiana nos EUA e o crescimento de grupos asiáticos. A sofisticação de suas atividades evoluiu em paralelo com o sistema capitalista, sendo sua atuação intensificada pelo recente fenômeno da globalização.

A análise da criminalidade organizada revela-a como um fenômeno de longa duração histórica, que transcende a sua concepção contemporânea. O caso paradigmático da Máfia siciliana ilustra como tais grupos emergem como poderes paraestatais em contextos de vácuo institucional, operando sob uma lógica de coerção e extração que, é análoga ao próprio processo de formação do Estado. Contudo, o capitalismo globalizado reconfigurou radicalmente sua natureza.

Conclui-se que o crime organizado moderno assume contornos corporativos, infiltrando-se nas esferas econômica e política, sua manifestação mais perniciosa reside na corrupção institucionalizada, que instrumentaliza o aparato estatal e dissolve a confiança nas normas, culminando em um quadro de anomia social que compromete o desenvolvimento e a coesão coletiva.

2.1.2 O Poder Paralelo do Crime Organizado e suas Implicações para a Cidadania e a Consolidação do Estado Democrático de Direito

O impacto da relação entre o Estado e o crime organizado sobre as instituições democráticas é severo. A infiltração de grupos criminosos na política e na administração pública revela uma nova faceta de sua atuação, criando uma estrutura de poder oculta que ameaça profundamente o exercício democrático e a própria existência do Estado de Direito, cujos pilares são a visibilidade e a transparência do poder.

O desenvolvimento das organizações criminosas no Brasil ocorreu de forma similar, guardadas as devidas proporções, ao modelo clássico italiano. Assim como a Máfia emergiu em um sul da Itália marcado pelo abandono do Estado e pela exploração, as facções brasileiras fincaram raízes em territórios — especialmente as periferias urbanas e o sistema prisional — onde a ausência do poder público criou um vácuo de autoridade.

Segundo Júnior (2023), o fortalecimento do crime organizado transcende a mera omissão do Estado, encontrando na globalização e no capitalismo um terreno fértil para sua expansão. O autor argumenta que a cultura de consumo e o desejo por um padrão de vida luxuoso, fomentados por esses sistemas, foram explorados pelas facções para recrutar jovens. A estratégia de aliciamento consistia em manipular seus sonhos, apresentando a carreira criminosa como a via mais concreta e rápida para a ascensão financeira e a realização de suas aspirações

A análise de Feltran (2018) aponta que o apelo da organização alcança um estrato social submetido a condições extremas de exclusão social e institucional. São indivíduos cujas experiências de vida foram definidas pela precariedade, pela violência e por um estado psicossocial de trauma e desalento. Nesse contexto, a ideologia e a disciplina propostas pela organização criminosa surgem como uma alternativa de sentido para existências até então sem perspectiva.

É interessante observar que as organizações criminosas brasileiras possuem uma estrutura familiar tal qual a máfia italiana Casa Nostra. É comum que agremiações ilícitas preencham o vácuo assistencial deixado pelo Estado e paradoxalmente nessas comunidades com menos recursos, são essas mesmas organizações criminosas que acabam por prover a única forma de segurança acessível aos moradores (CARVALHO, 2016).

No Brasil, o crime organizado não se estruturou de forma ordenada e sistemática, como ocorreu com as máfias italianas, nem possuía, em sua origem, um caráter empresarial. Sua manifestação inicial pode ser identificada em fenômenos como o Cangaço, que se desenvolveu entre os séculos XIX e XX no sertão nordestino. Os cangaceiros, como ficaram conhecidos os seus integrantes, eram em grande parte bandos armados que praticavam roubos, assassinatos e outras formas de violência, unindo-se para saquear e intimidar as populações da região.

Posteriormente, surgiu a "Máfia do Jogo do Bicho", um marco para o surgimento do crime organizado no Brasil de forma estruturada. Criado em 1892 pelo zoológico do Rio de Janeiro para arrecadar fundos, o jogo consistia em um sorteio de animais que premiava em dinheiro o portador do ingresso vencedor. A prática rapidamente se popularizou e se espalhou por toda a cidade, saindo do controle de seus criadores. Essa expansão e autonomia geraram a insatisfação do poder público, que decidiu criminalizar a atividade.

De acordo com Simas (2024), o jogo do bicho evoluiu para uma estrutura de comando centralizada, seguindo a lógica de um empreendimento capitalista. A partir de meados do século XX, e com consolidação nas décadas de 1970 e 1980, a atividade passou por um processo de cartelização, com a formação de cúpulas, unificação de regras e divisão de territórios. Essa transformação incluiu a negociação com o poder público, a cooptação de agentes de segurança e o uso de sofisticadas estratégias de lavagem de dinheiro, como o investimento em escolas de samba e clubes de futebol para limpar o capital e a imagem de seus líderes.

Entretanto, o desenvolvimento da criminalidade organizada no Brasil não se limito à jogatina, pois em 1979 surgiu o Comando Vermelho que à época era chamado de "Falange Vermelha", segundo Amorim (1993). O grupo organizou-se inicialmente com objetivo de garantir a sobrevivência dos presos e melhorar a qualidade de vida.

O Comando Vermelho (CV) nasceu da interação entre presos políticos e comuns no presídio de Ilha Grande (RJ). Amorim (1993) destaca que os criminosos comuns absorveram a disciplina e os métodos de organização dos presos políticos. Embora a facção tenha perdido a ideologia política original, ela manteve essa estrutura para se

fortalecer e o grupo usou esse modelo organizacional para expandir suas atividades para fora das prisões, crescendo rapidamente até se tornar uma potência no tráfico de drogas em escala nacional e internacional.

Além da agremiação ilícita supramencionada há o Primeiro Comando da Capital que surgiu em 1993 na Casa de Custódia de Taubaté (SP) após uma partida de futebol entre detentos, quando, depois de um confronto intenso, optaram por se organizar com o objetivo de proteger os direitos dos presos e consolidar o crime organizado. A formação foi fortemente influenciada pelo Massacre do Carandiru em 1992, no qual 111 detentos foram mortos.

Aproveitando-se da ineficácia estatal em combatê-lo, o PCC desenvolveu uma sofisticada estrutura análoga a uma corporação. A organização é departamentalizada em células especializadas, conhecidas como "sintonias", cada uma com uma função específica. Por exemplo, enquanto a "sintonia do progresso" gerencia a logística do tráfico internacional, a "sintonia da disciplina" atua como um poder judiciário interno, aplicando o código de conduta da facção e punindo os membros infratores.

Nessa linha, o PCC pode ser compreendido como um subproduto do sistema penitenciário, que floresceu em um ambiente de encarceramento em massa e falha do Estado em garantir a segurança dos detentos. Diante da incapacidade da administração prisional em lidar com as demandas do cárcere, a facção passou a oferecer aos presos uma estrutura de proteção e suporte para os problemas cotidianos, consolidando a ideologia de que "o crime fortalece o crime" (VAREJÃO, 2017).

Vislumbra-se que o próprio Estado, através de suas ações e omissões, atuou como o principal agente catalisador na formação das complexas estruturas criminosas que hoje o desafiam. A ausência de políticas públicas eficazes em territórios marginalizados permitiu o surgimento de uma governança criminal paralela, que assumiu funções estatais. Simultaneamente, a política de encarceramento em massa e a repressão sistêmica nos presídios funcionaram como um ambiente de maturação e aprendizado organizacional, onde a disciplina e a coesão foram forjadas como ferramentas de sobrevivência e poder.

Como resultado, o fenômeno transcendeu o banditismo tradicional para se

converter em empreendimentos com sofisticada lógica capitalista e, por fim, em organizações de alta complexidade que demonstram notável capacidade de gestão e adaptação. Conclui-se, portanto, que o desafio contemporâneo não se resume ao combate à delinquência, mas ao confronto com um poder paraestatal que se desenvolveu a partir das falhas estruturais do Estado. Este poder não apenas opera à margem da lei, mas disputa ativamente a hegemonia, o controle de territórios e de mercados, representando uma ameaça direta à própria soberania e à integridade do Estado Democrático de Direito.

2.1.2.1 Impactos Econômicos e Sociais da Expansão das Facções Criminosas

A expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) para além das fronteiras de São Paulo não seguiu um roteiro único, evoluindo de movimentos reativos e orgânicos para um planejamento estratégico deliberado. Paradoxalmente, o impulso inicial para a nacionalização da facção partiu das próprias autoridades paulistas na década de 1990, quando decidiram transferir suas lideranças para presídios em outros estados. Essa medida, que visava desestabilizar o grupo, acabou por semear sua ideologia e estrutura em novos territórios, especialmente no Paraná e no Mato Grosso do Sul, que se tornaram bases estratégicas devido à sua localização geográfica privilegiada junto a fronteiras internacionais.

Posteriormente, a partir dos anos 2000, o crescimento se deu de forma mais espontânea, impulsionado pela migração de membros que buscavam escapar da polícia ou que se deslocavam em grupos para realizar grandes assaltos, principalmente a instituições financeiras. A presença desses indivíduos em novas regiões abriu oportunidades para a facção se inserir em mercados de drogas locais. Cada prisão de um integrante em um novo estado significava o fortalecimento da facção dentro do sistema carcerário local, que funcionava como o principal centro de comando e difusão de sua cultura. Esse processo foi intensificado pelo Sistema Penitenciário Federal, que, ao reunir criminosos de diferentes partes do país, facilitou a troca de informações e a disseminação nacional do modelo organizacional do PCC.

Um ponto de virada fundamental ocorreu em 2010, com a articulação do chamado "Projeto Paraguai", a primeira iniciativa de expansão claramente planejada. O

objetivo era estratégico: controlar diretamente as rotas e a aquisição de drogas e armas a partir dos países produtores, eliminando intermediários. Essa manobra bem-sucedida garantiu um fluxo constante de suprimentos e elevou o PCC a um novo patamar, transformando-o de uma facção prisional em um poderoso ator no comércio global de cocaína, com conexões com grandes organizações criminosas internacionais.

O PCC evoluiu de uma facção prisional para uma sofisticada corporação do crime com alcance internacional. Financiado principalmente pelo tráfico global de cocaína, o grupo diversificou suas atividades, infiltrando-se em mercados legais como o de combustíveis e o imobiliário para lavar dinheiro, e expandindo para outros crimes como o garimpo ilegal. Hoje, o PCC atua como uma empresa, borrando as fronteiras entre o crime e a economia formal para consolidar seu poder e dificultar o combate por parte do Estado, estima-se que entre 2020 e 2024 a facção paulista lucrou 52 bilhões com movimentações financeiras, segundo Prazeres (2025).

A expansão do Comando Vermelho (CV) pelo Brasil se deu de forma distinta da do PCC, sendo impulsionada por sua característica estrutura descentralizada. Este processo funcionou como um sistema de "franquias", no qual grupos criminosos locais em diversas regiões adotavam a sigla CV para formar alianças e se beneficiarem economicamente da força da marca.

No entanto, essa adesão não implicava subordinação a um comando central; os grupos "franqueados" mantinham total autonomia sobre suas operações e regras internas, sem aderir a um código de conduta unificado. Essa estratégia, por um lado, permitiu um crescimento rápido e capilarizado pelo país, mas, por outro, a ausência de vínculos hierárquicos fortes gerou uma instabilidade crônica, marcada por constantes conflitos internos, "rachas" e fragmentações. Essa dinâmica foi um fator crucial para a consolidação da polarização no cenário criminal brasileiro a partir de 2016, estabelecendo uma oposição radical ao PCC e intensificando a violência entre as duas facções.

A fragmentação de facções criminosas em nível nacional, intensificada pela ruptura após o assassinato de Jorge Rafat, resultou em um aumento alarmante nos índices de homicídio e em uma crise generalizada no sistema carcerário. Essa violência foi marcada por atos de extrema brutalidade, como decapitações e a exposição das vítimas

em redes sociais. Um exemplo notório foi o caso de Déborah Bessa, no Acre, assassinada por membros do Comando Vermelho durante um suposto ritual de iniciação. Conforme divulgado pelo Tribunal de Justiça do Estado em 2019, os responsáveis pelo crime foram condenados a penas que ultrapassam 30 anos de reclusão.

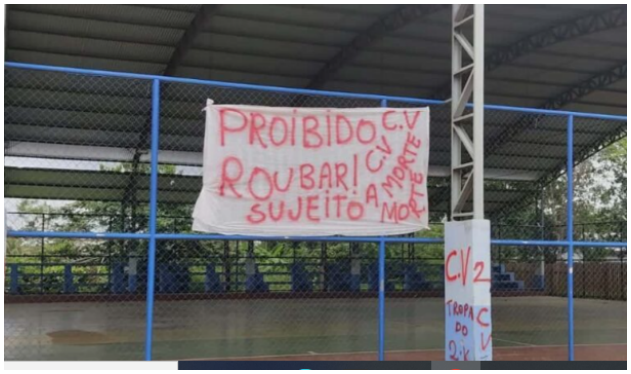
Inclusive, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2019), o vertiginoso crescimento da violência letal no Brasil durante o biênio 2016-2017 pode ser atribuído diretamente ao rompimento da trégua entre o PCC e o Comando Vermelho. Essa ruptura gerou uma disputa sangrenta por mercados e territórios em escala nacional.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), a presença do Comando Vermelho no Acre tem se fortalecido, configurando ameaça direta a povos indígenas, ribeirinhos e extrativistas, que sofrem com estratégias de aliciamento e opressão do crime organizado, cujo domínio territorial favorece tanto a produção quanto o transporte de cocaína.

Além disso, constata-se a intensificação de práticas de extorsão dirigidas a comerciantes e empresários, bem como a ampliação de assaltos e do contrabando de mercadorias transportadas pelos rios, fenômeno regionalmente denominado de "pirataria". Ademais, observa-se a adoção de distintas estratégias de controle social por facções criminosas, que impõem normas de conduta às comunidades sob sua influência, delimitando comportamentos considerados permitidos ou vedados.

Tal domínio é materializado de forma ostensiva por meio de inscrições em muros e fachadas, as quais veiculam determinações como "proibido roubar na comunidade" ou a mera identificação do grupo criminoso responsável pelo controle territorial, veja-se:

Imagem 1: Faixa com ameaça do Comando Vermelho é exposta em quadra poliesportiva na zona rural de Cruzeiro do Sul.



Fonte: Assunção (2022).

Além do controle de territórios, a criminalidade organizada assumiu uma especialização empresarial, em investigação realizada pela Receita Federal, apurou-se que o PCC é proprietário de 267 postos de combustíveis, 60 motéis, 98 unidades de franquias, além de diversos empreendimentos no setor imobiliário no Brasil (G1, 2025).

Outrossim, uma pesquisa de Ricardo *et al* (2023) constatou que os Huni Kuin, também conhecidos como Kaxinawá, comunicaram à Polícia Civil e à Funai que adolescentes da etnia, com idades entre 13 e 18 anos, vêm sendo aliciados pelo tráfico de drogas operado por grupos como o Comando Vermelho e o Bonde dos 13. Os indígenas vivem sob constante temor das facções criminosas, relatam ameaças, incêndios em residências e confrontos armados em outros territórios não demarcados na região de Sena Madureira, São Paulino e a Caiapucá.

Outrossim, de acordo com o relatório da Iniciativa Global Contra o Crime Organizado Transnacional (2023), a atuação do Primeiro Comando da Capital (PCC) evoluiu de um controle consolidado da "Rota Caipira" – um corredor de narcotráfico que parte do Paraguai – para uma expansão transnacional e amazônica mais complexa. A influência do grupo já se estende pela Amazônia boliviana e se manifesta de forma tácita na Colômbia. A seriedade dessa presença colombiana é sublinhada por eventos de alto impacto, como o assassinato de um promotor paraguaio em Cartagena e a prisão, em Medellín, de um dos principais fornecedores de cocaína para a facção em agosto de 2023.

No território brasileiro, a partir de 2015, o PCC iniciou uma ofensiva deliberada para aumentar sua presença no norte da Amazônia. O objetivo era tanto confrontar grupos

criminosos locais, como a Família do Norte (FDN), quanto assegurar o domínio sobre as valiosas rotas de tráfico que conectam a produção de drogas da Colômbia, Venezuela e Peru ao Brasil.

O estado de Roraima é um microcosmo dessa expansão acelerada: de uma presença quase nula há uma década, o número de membros do PCC saltou para cerca de mil em 2016 e hoje é estimado em dois mil. Para alimentar esse crescimento, a facção foca seu recrutamento em populações vulneráveis, notadamente os migrantes venezuelanos, que já representam aproximadamente 40% dos integrantes do grupo no estado, além de indivíduos no sistema carcerário (AMAZON UNDERWORLD, 2023).

Além da atuação mencionada, há indícios de que o PCC está atuando no financiamento de candidatos durante as eleições, demonstrando que a atuação do crime organizado não está baseada tão somente na violência e no tráfico de drogas, neste sentido:

> Em 2016, o Ministro da Justiça e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil acreditavam ter encontrado a primeira evidência de que a política imitava o crime organizado.24 A investigação deles indicou que, de um total de 730.000 doações registradas para os candidatos e partidos que disputaram as eleições daquele ano para prefeitos e vereadores, pelo menos 300.000 provinham de pessoas sem meios financeiros suficientes para fazer tais contribuições. As indicações iniciais eram de que organizações como o PCC estariam por trás desse esquema financeiro. A avaliação deles revelou que a campanha de ataques abertos do PCC durante os anos de eleições presidenciais anteriores havia sido substituída por uma estratégia de interferência política nos bastidores. O PCC havia começado a investir e a eleger candidatos dentro do processo político estabelecido. Subsequentemente, surgiram evidências em várias partes do país de que políticos ligados ao crime organizado de fato venceram suas eleições (COUTINHO, 2019).

A infiltração do crime organizado no processo eleitoral, por meio do financiamento de candidatos, representa uma evolução estratégica alarmante e uma ameaça direta à soberania do Estado Democrático de Direito. A organização criminosa parece ter substituído a estratégia de ataques abertos por uma interferência política "nos bastidores", buscando não apenas confrontar o Estado, mas cooptá-lo por dentro ao investir e eleger seus próprios representantes

Essa presença consolidada do crime organizado em diferentes territórios e setores evidência não apenas a capacidade de articulação e expansão das facções, mas também o impacto profundo sobre a segurança, a economia e a vida das comunidades

locais. Povos indígenas, ribeirinhos e pequenos empreendedores se veem constantemente ameaçados, o que reforça a urgência de políticas públicas que integrem ações de segurança, proteção territorial e programas sociais preventivos. A combinação de repressão policial eficiente, acompanhamento comunitário e medidas socioeducativas é fundamental para reduzir a vulnerabilidade das populações afetadas e conter a expansão do crime organizado, evitando que o domínio das facções se perpetue em escala nacional e internacional.

2.3 SEGUINDO O DINHEIRO: A PROPOSTA DE UMA LEI ANTIMÁFIA PARA O BRASIL

Desde os primórdios da civilização, a sociedade recorre à punição para manter o equilíbrio e frear a barbárie, corrigindo aqueles que atentam contra o bem comum. Hoje, esse instinto de justiça reativa retorna com força. Diante da escalada de uma criminalidade cada vez mais organizada e violenta — manifestada em incêndios a transportes coletivos, massacres em presídios, latrocínios e ataques frontais ao Estado —, emerge um compreensível anseio popular por leis mais severas. A percepção, amplificada pelas redes sociais, é a de que a legislação atual é branda e desproporcional à audácia das grandes facções.

Contudo, uma política de segurança pública eficaz não pode se limitar a responder à violência com o endurecimento penal. Para enfrentar um fenômeno tão complexo, é necessária uma estratégia integrada que atue em três frentes simultâneas e interdependentes: o combate cirúrgico ao crime organizado, a prevenção social para atacar as causas da violência e a reestruturação do sistema de justiça para quebrar o ciclo da reincidência.

No Brasil, o combate às drogas e às organizações criminosas tem se baseado principalmente no policiamento ostensivo e no encarceramento, focando usuários e pequenos traficantes, em vez de enfraquecer as estruturas financeiras e armadas das facções criminosas. As políticas penitenciárias têm adotado o mesmo "modus operandi", consistente na formulação de uma resposta emergencial e superficial para problemas rotineiros (VAREJÃO, 2017).

À medida que a violência cresce e o poder das organizações criminosas se expande, o Estado segue destinando recursos ao mesmo modelo já esgotado, incapaz de conter a proliferação e o fortalecimento de novas facções.

> Nós estamos produzindo essas facções com o nosso modelo de segurança pública (...) Quanto mais esse modelo não funciona, mais as forças de segurança vão dizer que precisam de mais recursos e dinheiro para continuar com esse modelo (...) 40 anos atrás, a gente só tinha o CV. 30 anos atrás, veio o PCC. 20 anos atrás, o PCC saiu das cadeias e possibilitou uma expansão gigantesca sobre os mercados ilegais de varejo. 10 anos atrás, o PCC estava entrando nos mercados de atacado e se transnacionalizando, sobretudo no mercado de cocaína (FELTRAN, 2024)

A facção criminosa PCC mostra seu poder de operacionalização ao explorar as falhas do Estado, fazendo com que cada tentativa de desarticulá-la resulte em um fortalecimento ainda maior. A transferência de lideranças para o sistema federal a partir de 2006, embora apresentada como solução, na verdade exemplifica uma reação aos problemas que os estados não conseguiam resolver por si sós (VAREJÃO, 2017).

De acordo com Dias e Manso (2018), o Sistema Penitenciário Federal (SPF), em vez de solucionar o problema, tornou-se um ponto central para a nacionalização do crime organizado. Ao agrupar detentos por facção, o sistema acabou por facilitar a formação de novas alianças, como a criação da Família do Norte e sua posterior parceria com o Comando Vermelho, ambas articuladas dentro de presídios federais.

Os autores também apontam que, dentre as estratégias adotadas, o isolamento de lideranças em Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) tem se mostrado mais eficaz. Essa medida retarda o processo de tomada de decisão das facções, o que pode comprometer suas operações e enfraquecer seu poder fora do sistema prisional.

Nesse contexto, o Governo Federal iniciou o preparo de “lei antimáfia” com foco na repreensão da criminalidade por meio de penas, asfixia financeira do crime, previsão da decretação da prisão preventiva e temporária independentemente do tipo praticado e aumento de penas principalmente para extorsão e lavagem de dinheiro (GODOY, 2025).

Outrossim, a proposta legislativa tem como objetivo principal aprimorar o rastreamento do dinheiro ilícito *("follow the money")* e agilizar o confisco de bens pertencentes a organizações criminosas. Além disso, visa mudar o foco atual das investigações, que se concentram na autoria e materialidade dos crimes, para dar maior ênfase à apuração patrimonial.

Seguindo os métodos do juiz italiano Giovanni Falcone em sua luta contra a máfia Cosa Nostra, o plano brasileiro visa aprofundar as investigações, focando em como o dinheiro ilícito é lavado por meio de empresas de fachada e enviado para paraísos fiscais.

Esta medida surge num cenário onde o Brasil vê prosperar um ecossistema de crime complexo e multifacetado, que representa uma das mais graves ameaças atuais à estabilidade democrática. O território nacional serve de base para algumas das mais influentes redes delitivas da América Latina, cujos tentáculos se estendem por todo o país e para o exterior. Embora dominem a cadeia de distribuição de cocaína andina para consumo local e global, seus empreendimentos ilícitos também incluem a exploração predatória de recursos naturais, o comércio ilegal de armamentos, a escravidão sexual e fraudes digitais. Com isso, acumulam fortunas que sobrecarregam a autoridade do Estado. Além de operarem na clandestinidade, esses grupos impõem sua própria lei armada em comunidades urbanas, agindo como milícias, e chegam a manipular o jogo político e eleitoral, infiltrando-se nas instituições públicas e cooptando servidores do governo para garantir seu poder.

Segundo Azevedo (2025), a análise de experiências internacionais revela que o uso exclusivo da força é, em geral, insuficiente para desestruturar organizações criminosas sofisticadas. O autor aponta que tanto o modelo norte-americano — que integrou legislação específica, inteligência e cooperação — quanto o italiano — que apostou em ações de longo prazo, fortalecimento institucional e políticas sociais — demonstram a necessidade de uma abordagem mais ampla.

A proposta sugere a criação de mecanismos para acelerar o confisco de bens ligados a facções, pois desestruturar suas finanças é um passo essencial para enfraquecê-las. No entanto, essa medida deve ser implementada com salvaguardas que assegurem o devido processo legal e protejam pessoas inocentes. Outra inovação seria permitir a infiltração de agentes por meio de empresas de fachada, o que poderia ampliar o alcance das investigações sobre lavagem de dinheiro, embora exija regras claras para garantir a validade jurídica da operação (AZEVEDO, 2025).

A ênfase do projeto não deveria ser o mero aumento de penas, mas sim a qualificação das ferramentas investigativas. É mais estratégico focar na recuperação de

bens de origem ilícita e no uso de tecnologia para otimizar as apurações, conforme argumentou o Procurador Regional da República, Vladimir Aras (apud MAIA, 2025).

Nessa trilha, o Ministério Público Federal instituiu o GAECO Nacional por meio da Resolução nº CSMPF 243/2025, trata-se de órgão que terá atuação em todo o país para combater o crime organizado em nível nacional e interestadual. Em que pese a criação do referido órgão, a lei antimáfia prevê a criação da agência antimáfia.

A instituição de uma Autoridade Nacional Antimáfia foi sugerida por Warde, pelo promotor Lincoln Gakiya, pelo ex-ministro Raul Jungmann e pelo jurista Rafael Valim, em artigo veiculado no jornal *O Estado de S. Paulo*. Segundo os autores, a agência atuaria com independência funcional e orçamento próprio, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e que atuasse de maneira articulada com varas especializadas, ministérios públicos e forças-tarefas policiais.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu, inclusive sob a sistemática da repercussão geral, que o Ministério Público possui legitimidade para conduzir diretamente investigações de caráter penal, desde que respeitados os direitos e as garantias fundamentais dos investigados, a seguir:

> O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição. STF. Plenário. RE 593727, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/05/2015 (Repercussão Geral – Tema 184).

O exercício da atividade investigativa pelo Ministério Público deve ser compreendido como uma decorrência de seu papel constitucional, e não como prerrogativa ilimitada. Trata-se de competência sujeita a mecanismos de controle e à responsabilização de seus agentes em caso de desvios, reafirmando o princípio republicano segundo o qual a observância da legalidade constitui exigência universal.

Todavia, em que pese as propostas elencadas acima, é necessário relembrar que é de suma importância um investimento em servidores qualificados na segurança pública, eis que em 2022, a Polícia Federal contava com cerca de 13.854 servidores ativos, havendo ainda mais de 1.500 cargos vagos. Considerando uma população superior a 200 milhões de habitantes e a ampla extensão territorial do Brasil, esse quantitativo revela-se insuficiente para atender às demandas de segurança pública. De acordo com o Brasil (2022), mesmo com o ingresso de novos policiais federais e o consequente aumento do efetivo, o número de servidores permanece aquém das necessidades para enfrentar os atuais desafios de segurança pública no país.

Portanto, a articulação em torno de uma "lei antimáfia" para o Brasil representa uma evolução estratégica fundamental, que transcende a lógica puramente reativa do endurecimento penal para focar na descapitalização e desestruturação das organizações criminosas, inspirando-se em modelos internacionais consagrados. A criação de novas ferramentas investigativas, como a infiltração de agentes e o confisco ágil de bens, e a proposta de uma agência especializada, fundamentam-se na necessidade de um aparato estatal mais sofisticado, que já encontra respaldo na competência investigativa do Ministério Público, conforme reconhecido pelo STF.

O sucesso de tal empreitada, contudo, não residirá apenas na ampliação do poder punitivo, mas na capacidade de equilibrar essas novas prerrogativas com o respeito intransigente às garantias do devido processo legal, assegurando que o fortalecimento do Estado no combate ao crime organizado se consolide dentro dos limites e princípios do Estado Democrático de Direito.

2.4 METODOLOGIA

O presente estudo delineia-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, que, conforme Prodanov e Freitas (2013), considera a relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, focando na interpretação de fenômenos e na atribuição de significados, sendo, portanto, a abordagem mais adequada para a complexidade do tema. Quanto aos procedimentos técnicos, a investigação fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e

documental. A primeira consiste na revisão de material já publicado, como livros e artigos científicos, para a construção do arcabouço teórico sobre o crime organizado e o Estado. A segunda se baseia na análise de fontes que não receberam tratamento analítico prévio, como relatórios de órgãos oficiais, textos legais, jurisprudência e material jornalístico, que constituem o corpus primário e secundário desta análise. Em relação aos objetivos, a pesquisa parte de uma abordagem exploratória, para aprofundar o conhecimento sobre o tema; avança para uma análise descritiva, ao registrar e caracterizar a estrutura e a expansão das facções ; e culmina em uma perspectiva explicativa, ao buscar identificar os fatores que determinam o fenômeno e explicar a razão pela qual a mudança de paradigma proposta pela "lei antimáfia" pode ser eficaz. Por fim, quanto à sua natureza, o trabalho classifica-se como uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para a aplicação prática, direcionados à solução do problema específico do poder paraestatal do crime no Brasil

2.5 RESULTADOS

Os resultados da investigação apontam que o crime organizado no Brasil transcendeu a criminalidade tradicional para se consolidar como um poder paraestatal com estruturas empresariais complexas, cuja ascensão está diretamente ligada às falhas históricas do Estado, em especial a política de encarceramento em massa. A pesquisa revela que as duas maiores facções do país desenvolveram modelos de negócio distintos e eficazes. O Primeiro Comando da Capital (PCC) evoluiu de uma facção prisional para uma sofisticada corporação transnacional com estrutura departamentalizada ("sintonias"), controlando rotas internacionais de tráfico e diversificando suas atividades para a lavagem de dinheiro em mercados lícitos, como o de combustíveis e o imobiliário. Em contraste, o Comando Vermelho (CV) adotou um modelo de expansão descentralizado, operando como um sistema de "franquias", que permitiu um crescimento capilarizado pelo território nacional.

Ademais, de acordo com Varejão (2017), a omissão estatal e o tratamento violento dispensado aos presidiários acabaram por reforçar a narrativa do "Sindicato"

(PCC). Essa organização criminosa passou a ser vista como uma entidade reguladora do crime, que supostamente trouxe a paz para o ambiente carcerário, tornando-se, para os detentos, uma alternativa para a melhoria de suas condições de vida.

Concretamente, os resultados demonstram que essa expansão teve impactos sociais e econômicos devastadores. A fragmentação e a disputa territorial entre as facções resultaram em um aumento alarmante nos índices de homicídio, marcados por extrema brutalidade, como decapitações, exemplificadas pelo caso de Débora Bessa no Acre, onde os responsáveis foram condenados a mais de 30 anos de reclusão. A investigação evidencia o profundo impacto em territórios vulneráveis, onde as facções exercem um controle social ostensivo através de pichações e faixas com ameaças, praticam extorsão contra comerciantes e se engajam em atividades como a "pirataria" nos rios. Ademais, um dos resultados mais alarmantes é o aliciamento de populações marginalizadas, destacando-se a cooptação de adolescentes indígenas da etnia Huni Kuin, com idades entre 13 e 18 anos, para o tráfico de drogas na região de Sena Madureira. Esses achados consolidam a conclusão de que o poder das facções não é apenas um problema de segurança, mas uma força paraestatal que desafia a soberania nacional, justificando a necessidade de uma mudança de paradigma no seu combate.

2.5 DISCUSSÕES

A discussão dos resultados revela que o Estado brasileiro se encontra em uma posição paradoxal, atuando não apenas como o ente que combate o crime organizado, mas como o principal agente catalisador de seu fortalecimento. As políticas de segurança pública, notadamente o encarceramento em massa, falharam em seu objetivo e, inversamente, funcionaram como um ambiente de maturação que profissionalizou facções criminosas, transformando-as de grupos prisionais em corporações transnacionais. O fenômeno, portanto, transcendeu a criminalidade comum e evoluiu para uma disputa direta pela soberania, onde essas organizações paraestatais, dotadas de sofisticada lógica capitalista, desafiam a autoridade e a legitimidade do poder público, assumindo suas funções em territórios onde este se faz ausente e infiltrando-se na

economia formal para consolidar seu poder financeiro.

Diante da comprovada falência do modelo de segurança puramente repressivo — que, como aponta Feltran (2024), apenas perpetua o ciclo de violência e a criação de novas facções —, a proposta de uma "lei antimáfia" emerge não como um mero endurecimento penal, mas como uma mudança estratégica crucial. A ênfase na asfixia financeira ("*follow the money*") representa o reconhecimento de que a força dessas organizações reside em seu capital, e não apenas em seu poder bélico. Contudo, a análise da proposta e das experiências internacionais sugere que seu sucesso não é automático. A discussão aponta que a eficácia de novas ferramentas, como o confisco ágil de bens e a infiltração de agentes, dependerá da capacidade do Estado de equilibrar a repressão qualificada com o respeito intransigente às garantias do devido processo legal. Ademais, a implementação de uma agência especializada e o fortalecimento do aparato investigativo só serão efetivos com o devido investimento em pessoal qualificado para superar o déficit existente na segurança pública, como na Polícia Federal. Portanto, a discussão conclui que, embora a mudança de paradigma seja indispensável, o verdadeiro desafio reside em reestruturar o Estado para que ele possa aplicar essa nova estratégia de forma inteligente e democrática, combinando a descapitalização do crime com políticas sociais preventivas que ataquem as causas de sua expansão.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crime organizado evoluiu de grupos históricos, como a Máfia — que atuava como um poder paralelo onde o Estado falhava —, para um modelo corporativo moderno. Impulsionado pelo capitalismo global, sua maior ameaça hoje é a corrupção institucionalizada, que se infiltra no governo, destrói a confiança da sociedade e gera um estado de anomia que impede o progresso. Assim, o fenômeno deixou de ser apenas um rival do Estado para se tornar uma força que busca se fundir a ele, corrompendo a ordem social por dentro.

No que diz respeito a criminalidade organizada no Brasil, o governo foi o principal agente na formação de suas maiores facções criminosas, pois a negligência em áreas carentes, ausência de divisão de presos conforme as peculiaridades pessoais, bem

como a política de encarceramento em massa criaram um vácuo de poder e um ambiente de maturação para grupos como PCC e CV, . Estes evoluíram para modelos de negócio distintos — o PCC como uma corporação global e o CV como uma rede de "franquias" —, infiltrando-se na economia legal e gerando uma escalada de violência que afeta principalmente populações vulneráveis, como os povos indígenas no Acre. O problema, portanto, transcendeu a criminalidade comum, tornando-se uma disputa direta pela soberania, onde um poder paraestatal, criado pelas falhas do próprio Estado, agora ameaça seu controle e autoridade.

Diante do fracasso do modelo de segurança focado no encarceramento, o projeto de "lei antimáfia" propõe uma mudança estratégica: atacar a estrutura financeira do crime organizado em vez de apenas aumentar penas. A iniciativa busca implementar ferramentas como o confisco ágil de bens e a criação de uma agência nacional especializada, focada em seguir o dinheiro, aproveitando a competência investigativa já validada do Ministério Público. No entanto, seu sucesso depende de dois fatores cruciais: o investimento maciço em pessoal qualificado para superar o déficit de efetivo e a garantia de que essas novas e poderosas ferramentas sejam aplicadas com total respeito ao devido processo legal, fortalecendo o Estado sem sacrificar o Estado de Direito.

Conclui-se que as agremiações ilícitas no Brasil são o sintoma máximo de uma falha estrutural do Estado. Nascidas nesse vácuo de poder, elas evoluíram para uma força que hoje ameaça a soberania nacional, especialmente em regiões vulneráveis como o Acre. Diante deste cenário, a proposta de uma "lei antimáfia" representa uma mudança crucial da força bruta para a asfixia financeira, mas seu sucesso exigirá que o Estado fortaleça sua autoridade respeitando a democracia. A batalha final, portanto, não é apenas contra o crime, mas pela reconstrução de um pacto social baseado na justiça, e não apenas no poder.

REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça. Dupla que filmou decapitação de mulher é condenada a mais de 60 anos. **TJAC**, 2019. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/2019/05/dupla-que-filmou-decapitacao-de-mulher-e-condenada-a-mais-de-60-anos/. Acesso em: 8 out. 2025.

AMAZON UNDERWORLD; GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME; AMAZON WATCH; INFOAMAZONIA; LA LIGA CONTRA EL SILENCIO. **Amazon Underworld: economias criminosas na maior floresta tropical do mundo**. Genebra: Global Initiative, nov. 2023. Disponível em: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/11/Amazon-underworld-Economias-criminosas-na-maior-floresta-tropical-do-mundo-GI-TOC-Novembro-de-2023.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

AMORIM, Carlos. **Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 1993

ASSUNÇÃO, Sandra. **CV coloca faixa em quadra de esportes no Acre e PM retira**. *ac24horas*, 11 fev. 2022. Disponível em: https://ac24horas.com/2022/02/11/cv-coloca-faixa-em-quadra-de-esportes-no-acre-e-pm-retira/. Acesso em: 25 set. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **O desafio do crime organizado e o novo pacote "antimáfia"**. Fonte Segura - Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 28 de ago. de 2025. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/o-desafio-do-crime-organizado-e-o-novo-pacote-antimafia/. Acesso em: 26 set. 2025.

BARATTA, Alessandro. Mafia: rapporti tra modelli criminologici e scelte di politica criminale. In: MOCCIA, Sergio (org.). **Criminalità organizzata e risposte ordinamentali**. Tra efficienza e garanzia. Napoli: Scientifiche Italiane, 1999.

BONIN, Robson. **Com facções na mira, plano antimáfia anda a passos lentos na gestão Lula**. Veja, coluna Maquiavel. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/com-faccoes-na-mira-plano-antimafia-anda-a-passos-lentos-na-gestao-lula/. Acesso em: 26 set. 2025.

BRAUDEL, Fernand. **The wheels of commerce: civilization and capitalism 15th-18th century**. New York: Perennial Library, 1982. v. 2.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

COUTINHO, Leonardo. ***The Evolution of the Most Lethal Criminal Organization in Brazil—the PCC***. *PRISM*, v. 8, n. 1, p. 56–67, 2019. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26597310. Acesso em: 8 out. 2025.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: Uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

FELTRAN, Gabriel de Santis. O assassinato no aeroporto e o avanço das facções. [Entrevista concedida à] **Podcast Café da Manhã**, Folha de São Paulo, Spotify Studios, 2024. Disponível em:

https://open.spotify.com/episode/6DcngEp6OkyQ1mWosmDI4Y?si=4e909d9d14f347df&nd=1&dlsi=bde2f4d2581a47fa. A cesso em: 20 set. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. ***Cartografias da Violência na Amazônia.*** *Vol. 3*. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c86febd3-e26f-487f-a561-623ac825863a. Acesso em: 25 set. 2025.

GODOY, Marcelo. **Governo Lula prepara nova lei antimáfia com foco em facções e cárcere mais duro para criminosos**. O Estado de S. Paulo. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/marcelo-godoy/governo-lula-prepara-nova-lei-antimafia-com-foco-em-faccoes-e-carcere-mais-duro-para-criminosos/. Acesso em: 26 set. 2025.

G1. **Operação contra o PCC: organização criminosa movimentou R$ 6 bilhões com imóveis, postos, motéis e franquias, diz Receita**. *G1 São Paulo*, 25 set. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/09/25/operacao-contra-o-pcc-organizacao-criminosa-movimentou-r-6-bilhoes-com-imoveis-postos-moteis-e-franquias-diz-receita.ghtml. Acesso em: 25 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019**. Brasília, DF: Rio de Janeiro: São Paulo: Ipea; FBSP, 2019. p. 19.

JÚNIOR, Antônio. **Comentários à Lei 12.850/2013 - Ed. 2023**. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/comentarios-a-lei-12850-2013-ed-2023/2072289757. Acesso em: 24 set. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Cientifica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017

MAIA, Samantha. **Repressão e garantias legais no combate ao crime organizado**. IREE, 10 de jun. de 2025. Disponível em: https://iree.org.br/repressao-e-garantias-legais-no-combate-ao-crime-organizado/. Acesso em: 26 set. 2025.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais, 5ª Ed. São Paulo, Atlas, 2015.

PRAZERES, Leandro**. Como PCC usa a Faria Lima para lucrar bilhões, segundo investigações da Receita e a PF**. *BBC News Brasil*, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3r4e3g87e2o. Acesso em: 24 set. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book. Disponível em:

https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

RICARDO, Fany Pantaleoni; KLEIN, Tatiane; SANTOS, Tiago Moreira dos (orgs.). ***Povos Indígenas no Brasil 2017–2022.*** 2. ed. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2023. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/povos-indigenas-no-brasil-2017-2022-2a-ed. Acesso em: 25 set. 2025.

SIMAS, Luiz Antonio. **Maldito invento dum baronete**: uma breve história do jogo do bicho. Rio de Janeiro: Mórula. 2024.

SIGNIER. Jean-François, **Sociedades Secretas**. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo, Larousse, 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ACRE. **Dupla que filmou decapitação de mulher é condenada a mais de 60 anos. Rio Branco**: TJAC, 24 maio 2019. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/2019/05/dupla-que-filmou-decapitacao-de-mulher-e-condenada-a-mais-de-60-anos/. Acesso em: 25 set. 2025.

VAREJÃO, Bruna Ribeiro Dourado. Quem tem medo do PCC? Apontamentos sobre o faccionamento de presos no estado de São Paulo. **Revista do Conselho Superior do Ministério Público**, Brasília, v. 6, n. 11, p. 116-138, jan./dez. 2017. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/209. Acesso em: 8 out. 2025.

VIEIRA, Juliana Porto; JUNIOR, Waldemar Moreno; Crime Organizado: Histórico do Crime Organizado. In: MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Reinaldo. **Crime Organizado**. São Paulo: Almedina, 2020

VON DOLLINGER, Felix Magno. **Sociedades empresarias e lavagem de capitais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.
TILLY, Charles. Coerção, capital e estados europeus (1990-1992). São Paulo: EDUSP, 1996.

WARDE, Walfrido; GAKIYA, Lincoln; JUNGMANN, Raul; VALIM, Rafael. Autoridade Nacional Antimáfia: uma ideia para vencer a guerra contra o crime organizado. **Estadão**, Blog do Fausto Macedo, 23 abr. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/autoridade-nacional-antimafia-uma-ideia-para-vencer-a-guerra-contra-o-crime-organizado/?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 26 set. 2025.

NOTAS DEVOLUTIVAS EM REGISTROS DE IMÓVEIS: DESAFIOS E PRÁTICAS PARA A ADOÇÃO DE LINGUAGEM SIMPLES COMO FORMA DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA

FILHO Augusto Martinez Perez [1]
ANDRADE, Thaís Camatte Vieira [2]

Nas serventias de imóveis, notas devolutivas escritas em juridiquês geram sucessivas reapresentações e disputas judiciais, sobrecarregando cartórios e prejudicando o cidadão. Em um contexto em que 29 % dos adultos brasileiros são analfabetos funcionais (INAF, 2022), torna-se imperioso conectar normas e clareza de linguagem para concretizar o direito à informação. Este estudo investiga: em que medida a adoção de linguagem simples nas notas devolutivas pode prevenir conflitos e fortalecer a cidadania no âmbito registral? O objetivo geral é avaliar o efeito da redação clara na eficácia comunicativa das devolutivas; os objetivos específicos são: (i) mapear o arcabouço normativo (CNJ 49/2023; CGJ-PA 007/2022) e diretrizes de linguagem simples; (ii) identificar entraves linguístico-institucionais; (iii) analisar casos práticos em Belém e Brasília; e (iv) propor recomendações operacionais para registradores. A metodologia combina pesquisa documental no LPJUDI/UNIARA com análise qualitativa de manuais, provimentos e dados oficiais (IRIB, CNJ, Banco Mundial). Espera-se demonstrar que textos concisos, aliados ao formato PDF-UA, glossários e testagem com usuários representam medida de baixo custo e alto impacto para a segurança jurídica, a prevenção de conflitos e a inclusão social, e que metas trimestrais de legibilidade e painéis públicos de reapresentação podem consolidar uma cultura permanente de comunicação acessível.

Palavras-chaves: notas devolutivas; linguagem simples; registros imobiliários; prevenção de conflitos; cidadania.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

[1] Doutor em Direito. Instituição de formação: Faculdade Autônoma de Direito (FADISP) Endereço: Araraquara, São Paulo, Brasil. E-mail: amperezfilho@uniara.edu.br.
[2] Mestra em Direito. Instituição de formação: Escola Paulista de Direito (EPD). Endereço: Atalaia, Alagoas, Brasil. E-mail: thaiscamatte@yahoo.com.br

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de acesso à informação pública em linguagem clara e compreensível. Entretanto, segundo o Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF, 2022), 29 % dos brasileiros entre 15 e 64 anos não compreendem sequer textos simples. Esse dado compromete a efetividade desse direito, especialmente em contextos formais como o registro de imóveis.

No âmbito registral, a lacuna comunicacional gera atrasos e litígios evitáveis. Embora o Provimento CNJ n.º 149/2023 fixe prazo de dez dias úteis para a emissão da nota devolutiva, ele não estabelece diretrizes quanto à sua linguagem. Na ausência de orientações redacionais, proliferam textos herméticos, que demandam explicações presenciais demoradas e favorecem a judicialização de exigências simples. Documentos como o Manual de Linguagem Simples (Governo Federal, 2024), o guia Para Lembrar (STJ, 2023) e o programa TJDFT+simples propõem caminhos para uma comunicação mais acessível. Contudo, ainda são escassos os estudos que analisam a aplicação efetiva desses referenciais nos cartórios, bem como seus impactos mensuráveis.

A presente pesquisa se orienta pela seguinte pergunta: Em que medida a adoção de linguagem simples nas notas devolutivas pode prevenir conflitos e fortalecer o exercício da cidadania no âmbito registral?

O objetivo geral é avaliar os efeitos da redação clara na eficácia comunicativa das notas. Como metas específicas, propõe-se: (i) mapear normas e diretrizes sobre linguagem acessível; (ii) identificar entraves institucionais à adoção da linguagem simples; (iii) analisar experiências em cartórios e tribunais; (iv) apresentar recomendações operacionais para a prática registral.

A metodologia envolve pesquisa documental no âmbito do. LPJUDI/UNIARA e análise qualitativa de provimentos, manuais e dados oficiais (CNJ, IRIB, Banco Mundial), com estudos de caso em Belém e Brasília e entrevistas com usuários leigos.

A fundamentação teórica estrutura-se em três eixos: a) a crítica ao juridiquês (Mellinkoff, 1963; Tiersma, 1999); b) o princípio da acessibilidade comunicacional (Lei

n.º 12.527/2011; Decreto n.º 6.949/2009); c) o conceito de cidadania como participação efetiva e inteligível (Marshall, 1950; Dallari, 1986).

Como será demonstrado nos capítulos seguintes, a linguagem simples — aliada a recursos como PDF-UA, glossários e testagem com usuários — pode ampliar a inclusão registral, evitar litígios e reforçar a legitimidade da atuação extrajudicial.

2. Referencial Teórico

2.1 Bases normativas da nota devolutiva no Brasil

A nota devolutiva consagra o princípio da motivação ao fundamentar a recusa de títulos no fólio real. Esse dever deriva diretamente da Constituição Federal de 1988, que, nos arts. 5.º, XXXIII (acesso à informação), 37, caput (publicidade e eficiência) e 93, IX (fundamentação de decisões), impõe transparência aos atos estatais, inclusive aos extrajudiciais delegados aos registradores inmobiliários (BRASIL, 1988). Na esfera infralegal, a Lei n.º 6.015/1973 disciplina os registros públicos e, em seus arts. 198–203, estabelece que toda exigência deve ser escrita, motivada, completa e emitida de uma só vez, prevenindo devoluções parciais que causem retrabalho e insegurança jurídica (BRASIL, 1973).

Complementarmente, a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) exige, em seu art. 7.º, § 3.º, que a informação pública seja clara e compreensível. Embora os registradores não integrem a administração direta, prevalece entendimento doutrinário e jurisprudencial de que lhes cabe obedecer aos mesmos deveres de transparência informacional (BRASIL, 2011).

O Provimento CNJ n.º 149/2023 unificou prazos e conteúdo mínimo para notas devolutivas, fixando dez dias úteis para emissão (art. 205, § 2.º), mas silenciou sobre estilo e legibilidade. Para suprir essa lacuna, a Recomendação CNJ n.º 144/2023 instituiu

o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, estruturado em cinco eixos — simplificação, concisão, capacitação, tecnologia assistiva e participação social —, servindo de orientador para políticas de texto acessível (CNJ, 2023a).

No campo da acessibilidade digital, a Resolução CNJ n.º 401/2021 incorpora as Diretrizes WCAG 2.1 e exige formatos pesquisáveis e compatíveis com leitores de tela, em linha com a norma internacional ISSO 24495-1:2023 (Plain Language) adotada pela ABNT. Em nível estadual, o Provimento CGJ-PA n.º 007/2022 criou a "Nota Unificada", com tópicos claros e orientações objetivas, sinalizando tendência nacional de padronização voltada à legibilidade (CNJ, 2021; CGJ-PA, 2022).

Por fim, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018, art. 9.º, § 2.º) reforça a obrigação de comunicação clara ao tratar dados pessoais sensíveis. Recentemente, o STJ, no AgInt no REsp 1.953.747/PR (2023), anulou nota devolutiva por falta de clareza, reconhecendo a inteligibilidade como condição de validade do contraditório e da qualificação registral (STJ, 2023).

2.2 A nota devolutiva como instrumento jurídico-comunicacional

No sistema registral brasileiro, a nota devolutiva exerce um papel singularmente estratégico, ao combinar dimensões jurídicas e comunicacionais. De um lado, funciona como mecanismo de controle preventivo — filtrando títulos que contrariam exigências legais. De outro, atua como canal institucional do contraditório, ao permitir que o interessado compreenda as exigências apontadas e adote medidas corretivas. Por esse duplo caráter decisório (embora não jurisdicional), sua redação exige clareza, precisão terminológica e acessibilidade textual.

A doutrina já reconhece tal função de salvaguarda. Gonçalves (2021) a classifica como parte do "núcleo duro" da segurança jurídica registral, por blindar o fólio real contra a incorporação de atos juridicamente viciados.

Mas o conteúdo legal, por si só, não basta. Uma exigência irretocável do ponto de vista técnico pode ser inócua se não for compreensível para o seu destinatário.

A Constituição Federal, em seu art. 93, IX, exige a motivação de todo ato administrativo decisório — um princípio que, na seara extrajudicial, impõe ao oficial a obrigação de indicar os fundamentos da recusa de forma objetiva e inteligível. Reforçando esse ponto, a Lei n.º 6.015/1973, no art. 198, §1.º, veda exigências fragmentadas e determina que a devolutiva seja completa, com base normativa explícita e emitida de uma só vez. Essa exigência de integralidade textual vai além do formalismo. Trata-se de um instrumento que evita retrabalho e reduz insegurança jurídica. Quando há falhas de comunicação — por exemplo, remissões encadeadas sem explicação, sintaxe truncada, ou expressões em latim sem contextualização — instala-se um ciclo de reapresentações que compromete a eficiência do sistema. Não é o usuário que erra: é a forma como foi informado que o impede de acertar.

Levantamento realizado pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB, 2023) aponta que 42 % das reapresentações decorrem de dificuldade de compreensão por parte do público. O impacto é direto: atrasos em operações imobiliárias, retrabalho interno, gastos adicionais e desgaste institucional. Não menos relevante é o reflexo no mercado: créditos ficam represados, contratos atrasam, hipotecas são frustradas.

Esse panorama torna-se ainda mais crítico quando cotejado com os dados do INAF (2022), que revelam que 29 % da população adulta brasileira apresenta baixa proficiência em leitura. Em tal cenário, a proliferação de perífrases jurídicas e jargões técnicos sem tradução efetiva converte-se em barreira material à informação — em descompasso com o art. 7.º, §3.º, da Lei de Acesso à Informação, que impõe linguagem clara nos atos do poder público.

Sob o ponto de vista econômico, o relatório Doing Business 2020 do Banco Mundial cravou um número alarmante: são necessários, em média, 67 dias para concluir o registro de propriedade no Brasil — contra 23 dias na média da OCDE. Ainda que o relatório não cite nominalmente as notas devolutivas, identifica falhas comunicacionais

como um dos entraves na tramitação, sugerindo que a complexidade na interação com os cartórios compromete a fluidez dos negócios (World Bank, 2020).

Há, porém, sinais de mudança. O 1.º Registro de Imóveis de Belém/PA, após a implementação da "Nota Unificada" prevista no Provimento CGJ-PA n.º 007/2022, alcançou redução de 25 % nas reapresentações em apenas seis meses (Belém 1.º RI, 2024). A reformulação incluiu estrutura tópica, enumeração clara das pendências e orientações com foco no entendimento do usuário. A eficiência cartorária aumentou e a satisfação do público também. No plano jurídico-contencioso, o reflexo da má redação é igualmente sensível. Em julgamento recente, o Superior Tribunal de Justiça (AgInt no REsp 1.953.747/PR, julgado em 2023) invalidou uma nota devolutiva por ausência de clareza objetiva, reconhecendo que a falta de compreensão viola o contraditório e pode ensejar nulidade do procedimento registral.

Além disso, o art. 31, II, da Lei n.º 8.935/1994 prevê sanções disciplinares aos delegatários que descumprirem os deveres de motivação e clareza. A Recomendação CNJ n.º 144/2023 — que institui o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples — transforma a clareza textual em parâmetro funcional, com impacto direto nas correições e na avaliação institucional. A linguagem simples, nesse contexto, não é ornamento: é obrigação republicana.

Documentos técnicos do STJ (2023), do TJDFT (2023) e do Governo Federal (2024) confirmam essa tendência. Seus manuais mostram que é possível compatibilizar densidade jurídica e acessibilidade comunicacional, por meio de estruturas lógicas, vocabulário controlado, revisão iterativa e testagem com usuários reais. Em síntese, linguagem simples não é simplória: é técnica sofisticada de inclusão textual.

2.3 Barreiras linguísticas e efeitos práticos da linguagem técnica

Apesar das normativas e diretrizes que estimulam a redação clara das notas devolutivas, a realidade dos cartórios de registro de imóveis ainda revela resistências

institucionais e uma cultura comunicacional pouco sensível à diversidade do público atendido. Muitas serventias persistem no uso de vocabulário técnico denso, frases longas e remissões legais sem explicação, dificultando a compreensão dos usuários e frustrando a função informativa do documento. O Censo Registral 2022, conduzido pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), confirma essa lacuna. Em uma amostra de 738 cartórios, 46 % relataram alta reincidência de reapresentações de títulos devido à dificuldade de compreensão da primeira nota devolutiva. Além disso, 38 % apontaram o excesso de juridiquês como principal causa do retorno (IRIB, 2023, p. 27). Tais dados revelam não apenas falhas de redação, mas gargalos sistêmicos na comunicação institucional.

A deficiência linguística compromete diretamente a eficiência do serviço. Quando o usuário não entende o teor da devolutiva, tende a reapresentar documentos incompletos ou equivocados, alimentando ciclos burocráticos de retrabalho. Esse fluxo repetitivo sobrecarrega escreventes, aumenta o tempo de tramitação e prejudica a imagem institucional da serventia, além de desperdiçar recursos humanos.

O problema insere-se num contexto mais amplo de baixa proficiência leitora no Brasil. O Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF,2022) indica que 29 % dos brasileiros entre 15 e 64 anos têm dificuldade para compreender informações básicas. Diante de textos excessivamente técnicos, esses cidadãos são afastados do sistema registral, em descompasso com o direito constitucional à informação (art. 5.º, XXXIII) e com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011).

A complexidade desnecessária das devolutivas também repercute nos indicadores econômicos. Segundo o relatório Doing Business 2020, do Banco Mundial, a etapa “Registering Property” no Brasil leva, em média, 67 dias — contra 20,8 nos países da OCDE (WORLD BANK, 2020, p. 35).

Embora o relatório não trate diretamente das notas devolutivas, atribui parte dos atrasos à comunicação falha entre registradores e usuários — o que inclui a etapa de qualificação negativa.

Os efeitos alcançam até a esfera disciplinar. O relatório Justiça em Números 2023 (CNJ) aponta que 11,4 % das reclamações disciplinares contra registradores se referem à "falta de motivação ou deficiência na comunicação das exigências" (CNJ, 2023, p. 156). Ou seja, a linguagem excessivamente técnica não só prejudica os usuários, como também expõe o delegatário a sanções administrativas.

A análise empírica de documentos reforça esse cenário. Estudo de graduação da Faculdade de Direito da USP avaliou 120 notas devolutivas de três cartórios paulistas: apenas 15 usavam linguagem acessível; 73 baseavam-se exclusivamente em remissões legais; e 32 continham termos latinos sem explicação ("idem", "ut supra", "v.g."), dificultando o entendimento do leitor médio (ALMEIDA, 2023, p. 42). Os dados revelam uma resistência estrutural à adoção de linguagem clara.

Os prejuízos vão além da comunicação: afetam o crédito e a economia. Estimativas do Banco Mundial apontam que cada dia adicional na formalização registral reduz em 0,02 ponto percentual o crescimento anual do crédito imobiliário (WORLD BANK, 2019). Melhorar a clareza das devolutivas pode acelerar prazos e viabilizar bilhões em financiamentos habitacionais.

Outro fator agravante é a ausência de padronização. Antes do Provimento CNJ n.º 149/2023, havia mais de 17 modelos diferentes de notas devolutivas em uso no país, segundo o Colégio Notarial do Brasil (CNB, 2021, p. 9). A unificação normativa trouxe avanços em prazos e conteúdo, mas permaneceu omissa quanto à linguagem, perpetuando disparidades comunicacionais entre serventias.

Algumas experiências locais demonstram caminhos viáveis. O 1.º Registro de Imóveis de Belém/PA, após implantar a Nota Unificada (CGJ-PA n.º 007/2022), reduziu de 28 % para 18 % a reincidência de títulos em seis meses. A clareza textual, com tópicos numerados e orientações objetivas, foi apontada como o principal fator de melhoria (BELÉM 1.º RI, 2024).

O TJDFT obteve resultados semelhantes com o programa TJDFT+Simples, ao reescrever notas em linguagem acessível e testá-las com usuários. A compreensão subiu

de 54 % para 82 %, segundo a Ouvidoria (TJDFT, 2023, p. 5). A metodologia envolveu oficinas, glossários e feedback contínuo, promovendo capacitação dos servidores e reformulação das práticas textuais.

2.4 Panorama empírico e experiências de padronização

A adoção da linguagem simples nas notas devolutivas tem gerado resultados concretos em diversas serventias e tribunais, embora ainda de maneira pontual e descentralizada. Essas iniciativas demonstram que a clareza textual é viável, eficaz e capaz de promover ganhos em eficiência institucional e acesso à informação — mesmo sem imposições normativas rígidas quanto à forma redacional.

O caso do 1.º Registro de Imóveis de Belém/PA é especialmente ilustrativo. Após a edição do Provimento CGJ-PA n.º 007/2022, que instituiu a Nota Unificada como modelo padrão no estado, a serventia adotou estrutura textual baseada em tópicos numerados, vocabulário funcional e indicações objetivas das pendências. Em apenas seis meses, a taxa de reapresentações caiu de 28 % para 18 %, segundo dados apresentados no IV Fórum IRIB (BELÉM 1.º RI, 2024). A melhora refletiu- se não apenas na redução do retrabalho, mas também na satisfação dos usuários e no cumprimento espontâneo das exigências.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), por meio do programa TJDFT+Simples, promoveu oficinas colaborativas de reescrita de documentos. Em uma das ações, 40 notas devolutivas antigas foram reformuladas e submetidas à análise de usuários externos. O índice de compreensão subiu de 54 % para 82 %, conforme relatório da Ouvidoria (TJDFT, 2023, p. 5). A experiência demonstrou que a combinação entre linguagem acessível e testagem com o público é um instrumento eficaz de aprimoramento comunicacional.

Outros tribunais e serventias começaram a incorporar métricas de legibilidade em

suas rotinas. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por exemplo, utiliza painel desenvolvido em Power BI que destaca termos de baixo uso no português comum, indicando alternativas mais acessíveis. A ferramenta atua como alerta preventivo, promovendo revisão e reescrita de trechos potencialmente obscuros antes da publicação oficial dos atos.

Em Curitiba/PR, o Cartório de Registro de Títulos e Documentos passou a inserir QR Codes nas notas físicas. Esses códigos direcionam o usuário a vídeos curtos com explicações em Libras, audiodescrição e legendas, detalhando documentos exigidos e prazos. A medida busca garantir acessibilidade plena, em conformidade com a Resolução CNJ n.º 401/2021, ampliando a compreensão por meio de linguagem multimodal.

Além da inovação tecnológica, a motivação institucional exerce papel decisivo. O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, lançado por meio da Recomendação CNJ n.º 144/2023, introduziu metas de simplificação textual e participação cidadã, com efeitos também nas serventias extrajudiciais. Tribunais como o STJ, TJBA e TJSC foram reconhecidos com o Selo Linguagem Simples por suas boas práticas em comunicação clara. Essa certificação estimula a replicação do modelo em outras instâncias, inclusive nos registros de imóveis.

Serventias integradas às centrais eletrônicas passaram a vincular metas de desempenho à clareza das devolutivas. No 1.º RI de Belém/PA, por exemplo, o contrato de metas instituiu um indicador de reapresentações por incompreensão textual. A cada redução do índice, a equipe é bonificada com horas de folga. A medida, de baixo custo, promoveu engajamento dos escreventes na revisão coletiva de minutas e na padronização textual orientada ao usuário.

O uso de ferramentas digitais também tem auxiliado esse processo. O Simplifixa, software gratuito desenvolvido a partir dos princípios da linguagem simples, permite análise preliminar de clareza textual com base em métricas objetivas — como média de palavras por frase e tempo estimado de leitura. Embora não substitua a revisão humana, sua aplicação em notas antigas mostrou aumento expressivo de legibilidade sem comprometer o rigor técnico.

A adesão de lideranças institucionais fortalece o movimento, como por exemplo, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministros participam do "Desafio Semanal de Linguagem Simples", reescrevendo trechos complexos de decisões em versão acessível. As melhores reescritas são divulgadas nas redes sociais do Tribunal e servem como referência para outras instituições.

A iniciativa legitima a mudança cultural e inspira o engajamento dos servidores.

3. Metodologia

Este estudo adota abordagem qualitativa de natureza aplicada, com perfil descritivo-analítico, conduzida no Laboratório de Pesquisas Jurídicas (LPJUDI) da UNIARA. O foco recai sobre a linguagem institucional em registros públicos, especialmente nas notas devolutivas, examinando seus efeitos na clareza comunicacional, na prevenção de conflitos e no fortalecimento da cidadania extrajudicial.

A coleta documental incluiu textos constitucionais e infralegais (CF/1988; Leis n. 6.015/1973, 12.527/2011 e 13.709/2018), provimentos do CNJ (n.os 149/2023 e 144/2023), normas estaduais (CGJ-PA n.º 007/2022), diretrizes do Manual de Linguagem Simples do Governo Federal e guias do STJ, TJDFT e IRIB. Selecionamos esses materiais por sua atualidade, relevância ao tema e aplicabilidade ao contexto registral.

Para orientar a análise, aplicamos critérios de conteúdo: (i) mapeamento da base legal que rege a redação das notas devolutivas; (ii) sistematização de técnicas de linguagem simples presentes em manuais oficiais; (iii) identificação de resultados empíricos – como índices de reapresentação e testes de compreensão – em experiências institucionais. Cada documento foi codificado segundo categorias temáticas previamente definidas.

A análise de conteúdo seguiu processos de codificação aberta e axial, permitindo cruzar o dever normativo com as práticas efetivas de redação nos cartórios. Buscou-se

correlacionar diretrizes formais com indicadores de eficiência — por exemplo, queda na taxa de reapresentações em Belém/PA — e identificar lacunas entre normas e aplicação.

Por não envolver coleta de dados primários ou sujeitos humanos, esta pesquisa não exigiu aprovação em comitê de ética. Reconhecem-se como limitações a ausência de entrevistas em campo e de métricas formais de legibilidade junto a usuários finais. Ainda assim, ao integrar teoria, legislação e experiências institucionais documentadas, pretende-se oferecer subsídios práticos para aprimorar a redação das notas devolutivas e promover uma cultura registral mais acessível.

4. Resultados e Discussões

Embora o ordenamento jurídico ofereça base sólida para a redação clara das notas devolutivas — por meio da LAI, dos provimentos CNJ 149/2023 e CGJ-PA 007/2022 — persiste um descompasso entre norma e prática. Em muitos cartórios, textos herméticos continuam prevalecendo, convertendo um instrumento preventivo em obstáculo ao exercício da cidadania. Essa lacuna normativo-operacional evidencia que mera edição de provimentos não basta: é preciso gestão ativa de mudança cultural e acompanhamento de indicadores de legibilidade.

Levantamento do IRIB (2023) revela que 46 % das serventias enfrentam reincidência de reapresentações por dificuldade de compreensão; em 38 % dos casos, o "juridiquês" foi apontado como causa principal. Além do retrabalho, essa falha de comunicação gera múltiplas idas ao cartório, aumentando em até 15 % o tempo médio de atendimento presencial e elevando custos operacionais — efeitos contidos em estudos de custo-benefício mas ignorados na prática quotidiana.

Experiências práticas confirmam o potencial transformador da linguagem simples. No 1.º RI de Belém/PA, a implantação da Nota Unificada (Prov. CGJ-PA 007/2022) reduziu em 25 % a taxa de reapresentações em seis meses e diminuiu em 30 % o tempo de revisão interna das devolutivas (Belém 1.º RI, 2024). No TJDFT, o

programa TJDFT+Simples, ao reescrever 40 notas e testá-las com público leigo, elevou a compreensão de 54 % para 82 % e registrou queda de 40 % em demandas à Ouvidoria relacionadas à clareza textual (TJDFT, 2023).

Essa eficácia ecoa nas reflexões de Mellinkoff (1963) e Tiersma (1999), que associam o "juridiquês" a barreiras sociais profundas. A clareza textual não empobrece o rigor técnico; ao contrário, reforça a utilidade do ato registral, promovendo segurança jurídica e respeito ao contraditório.

Essa convergência entre teoria e prática reforça que linguagem simples é método, não mera opção estilística. Apesar dos avanços, a resistência institucional permanece o principal entrave. Falta cultura organizacional voltada à revisão contínua, métricas de legibilidade e incentivos claros para práticas comunicacionais eficientes.

O AgInt no REsp 1.953.747/PR (STJ, 2023) ilustra como a falta de objetividade em nota devolutiva pode levar à nulidade do ato, mas decisões isoladas têm impacto limitado sem políticas estruturadas de implementação.

A análise documental também indica lacunas na capacitação: apenas 12 % dos cartórios pesquisados contam com programa interno de treinamento em linguagem simples, segundo IRIB (2023). A ausência de planos de formação anual e de testes regulares com usuários perpetua ciclos de desconhecimento e reforça a ideia de que clareza é tarefa individual, não responsabilidade institucional.

Para avançar, são recomendáveis medidas de baixo custo e alto impacto: padronização de modelos — com templates orientados por PDF- UA e glossário; capacitação periódica de escreventes em oficinas práticas; testagem com usuários leigos; e estabelecimento de metas trimestrais de legibilidade divulgadas em painel público. Instituir prêmios internos para cartórios com melhores indicadores de compreensão pode motivar engajamento e consolidar uma cultura permanente de comunicação acessível. Sendo que os resultados apontam que a efetiva adoção da linguagem simples nas notas devolutivas exige mais do que normativos: demanda integração de diretrizes, formação continuada, monitoramento de métricas e reconhecimento institucional. Só assim a

promessa de prevenção de conflitos e de ampliação da cidadania, consagrada em lei, encontrará tradução concreta na rotina dos registros de imóveis.

5. Conclusão

Este estudo demonstrou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro forneça base normativa sólida para garantir clareza nas notas devolutivas — por meio da Lei de Acesso à Informação, dos provimentos CNJ 149/2023 e CGJ-PA 007/2022 —, persiste um descompasso entre o que está prescrito e a prática cartorária cotidiana. Permitindo que textos herméticos se perpetuem, essa lacuna prejudica o acesso à informação, gera retrabalho e, em última instância, cria barreiras ao exercício da cidadania.

A análise das experiências do 1.º Registro de Imóveis de Belém/PA e do programa TJDFT+Simples evidencia que a adoção de redações diretas, com vocabulário funcional, estruturas tópicas e testagem junto a usuários, reduz significativamente o índice de reapresentações (de até 25 %) e eleva a compreensão de 54 % para 82 %. Esses resultados mostram que a linguagem simples não compromete o rigor jurídico, mas reforça a segurança documental e fortalece a percepção de transparência institucional.

A principal contribuição acadêmica deste trabalho é preencher a lacuna entre teoria da linguagem simples e práticas extrajudiciais no âmbito registral — um campo até então pouco explorado. No plano prático, oferecem-se diretrizes operacionais, apoiadas em ISO 24495-1, WCAG 2.1 e padrões PDF-UA, que podem orientar corregedorias e escreventes na revisão e padronização de minutas.

Reconhecem-se limitações inerentes à pesquisa documental: a ausência de entrevistas extensivas com usuários finais e de métricas formais de legibilidade impede aferições quantitativas mais amplas. Mesmo assim, os dados compilados permitem afirmar que há fundamentos para institucionalizar a linguagem simples como política permanente nos cartórios.

Para consolidar essa mudança cultural, recomenda-se: • implementar métricas trimestrais de legibilidade e painéis públicos de reapresentação; • promover capacitação contínua em oficinas práticas; • introduzir incentivos — como reconhecimentos internos para serventias que atingirem metas de clareza.

Pesquisas futuras devem incorporar estudos de campo com usuários leigos, testes A/B de versões de devolutivas e análise do impacto sobre prazos contratuais e volumes de demanda judicial. Avançar nessa direção aproxima o serviço registral do ideal republicano de transparência, inclusão e respeito ao direito à compreensão.

REFERÊNCIAS

ABCPÚBLICA. Com apoio da ABCPública, o Brasil agora tem ABNT de Linguagem Simples.

6 ago. 2024. Disponível em: https://abcpublica.org.br/com-apoio-da-abcpublica-o-brasil-agora-

tem-abnt-de-linguagem-simples/.

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 24495-1:2023.

Linguagem simples – Parte 1: princípios e diretrizes norteadores. Rio de Janeiro, 2024.

Disponível em: https://www.normas.com.br/visualizar/abnt-nbr-nm/13932/abnt-nbriso24495-1.

ALMEIDA, Gabriela. O juridiquês nas notas devolutivas paulistas: estudo empírico. São Paulo:

FDUSP, 2023. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em:

https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12345.

ASSOCIAÇÃO FADERS. Cartilha sobre acessibilidade comunicacional na Justiça, cidadania e

direitos humanos. Porto Alegre, 2020. Disponível em:

https://www.faders.rs.gov.br/upload/arquivos/202011/25122559-cartilha-de-acessibilidade.pdf.

BELÉM. 1.º Registro de Imóveis. Relatório de desempenho pós-Provimento CGJ-PA 007/2022. Belém, 2024. Disponível em: https://www.irib.org.br/arquivos/forum2024.

BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 ago. 2009. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 26 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 dez. 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 4 jan. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 nov. 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 21 nov. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 nov. 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 jul. 2015. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 ago. 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm.

BRASIL. Manual de Linguagem Simples: como planejar, desenvolver e testar textos que

funcionam. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2024.

Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-

governanca/estrutura-de-governanca/Manualdelinguagemsimples.pdf.

CNB – COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Mapeamento das notas devolutivas nos estados.

Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cnb.org.br/publicacoes/mapeamento2021.pdf.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2023. Brasília, 2023.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-justica-em-

numeros-2023.pdf.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 149, de 30 ago. 2023. Código

Nacional de Normas do Foro Extrajudicial. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-

content/uploads/2023/11/provimento-149-2023.pdf.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 144, de 1.º nov. 2023.

Institui o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples. Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/compilado16752023recomendacao-144.pdf.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 401, de 16 jun. 2021. Institui a

política de acessibilidade digital. Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/original373508202106175d752d8a9959f.pdf.

FLESCH, Rudolf. The art of readable writing. New York: Harper, 1949.

GONÇALVES, Carlos Elias. Direito notarial e registral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Housing finance in Latin America.

Washington, DC, 2022. Disponível em:

https://publications.iadb.org/publications/english/document/Housing-Finance-in-Latin-America.pdf.

INAF – INDICADOR NACIONAL DE ALFABETISMO FUNCIONAL. Relatório INAF

Brasil 2022. São Paulo: Fundação Paulo Montenegro; Ação Educativa, 2023. Disponível em:

https://www.fundacaopaulomontenegro.org.br/estudos/relatorio-inaf-2022.pdf.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 14289-1:2014.

Document management applications – PDF/UA – Part 1: use of ISO 32000-1. Geneva, 2014.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. Cambridge: Cambridge University Press,

1950.

MELLINKOFF, David. The language of the law. Boston: Little, Brown and Company, 1963.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. Guia de acessibilidade na comunicação. Brasília,

2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Guia_Acessibilidade_Comunicacional.pdf.

PARÁ. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento nº 007, de 15 mar. 2022. Dispõe sobre a

Nota Unificada. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/Arquivos/CGJ/provimento-007-2022.pdf.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Para lembrar: princípios da linguagem simples.

Brasília, 2023. Disponível em:

https://www.stj.jus.br/sites/portalp/WebPub/NovoPortal/assets/docs/Paralembrar_linguagemSi

mples.pdf.

TIERSMA, Peter. Legal language. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

TJDFT – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Guia

rápido: como escrever em linguagem simples. Brasília, 2023. Disponível em:

https://auroralab.tjdft.jus.br/tjdft-mais-simples.

TJDFT – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS.

Relatório TJDFT+Simples 2023. Brasília, 2023. Disponível em:

https://auroralab.tjdft.jus.br/relatorio2023.pdf.

UNITED STATES. Federal Plain Language Guidelines. Washington, DC: PLAIN, 2011.

Disponível em: https://plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf.

UNITED STATES. Plain Writing Act of 2010. Public Law 111-274, 13 oct. 2010. Disponível

em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf.

W3C – WORLD WIDE WEB CONSORTIUM. Web Content Accessibility Guidelines

(WCAG) 2.1. 2018. Disponível em: https://www.w3.org/TR/WCAG21/.

WORLD BANK. Doing Business 2020: economy profile – Brazil. Washington, DC, 2020.

Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33436.

WORLD BANK. Global Housing Finance Report 2019. Washington, DC, 2019. Disponível

em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31412.

WORLD BANK; IFC. Registering property methodology and research. Washington, DC, 2020. Disponível em: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/DB2020-registering-property.pdf.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O ATIVISMO JUDICIAL NO INTERIOR PAULISTA: UMA ANÁLISE CONTEXTUALIZADA A PARTIR DA TRADIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

GRIFONI, Hugo B.P.[1]
COLOMBO, Luciléia Aparecida[2]

RESUMO: O presente artigo analisa a interferência do Poder Judiciário no ciclo das políticas públicas de saúde nas Comarcas de Araraquara e Ribeirão Preto, entre 2019 e 2024. O objetivo central é compreender como o ativismo judicial se manifesta em contextos regionais distintos, influenciando a formulação e a implementação dessas políticas. Para tanto, o estudo articula referenciais teóricos do tema sobre o pensamento político e social no Brasil – especialmente Skinner, Pocock, Faoro, Lynch, Feres Júnior e Silva – com uma análise aplicada das decisões judiciais. Utiliza-se a perspectiva do contextualismo linguístico para interpretar decisões como atos de linguagem inseridos em contextos políticos e institucionais específicos. Os resultados sugerem que a judicialização da saúde é marcada por variações locais, influenciadas por fatores socioeconômicos, estruturais e ideológicos, e que o ativismo judicial no Brasil reflete características históricas de nossa cultura política, ao mesmo tempo em que desafia o equilíbrio dos freios e contrapesos.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da saúde. Ativismo judicial. Cultura política brasileira. Contextualismo linguístico. Interior paulista.

1. INTRODUÇÃO

A judicialização da política é um fenômeno cada vez mais presente no Brasil. Ela ocorre quando decisões sobre políticas públicas deixam de ser tomadas apenas pelo Executivo ou pelo Legislativo e passam para a esfera do Judiciário.

No campo da saúde, essa interferência se tornou marcante, especialmente após a Constituição de 1988, que garantiu direitos sociais e abriu espaço para o controle judicial de políticas públicas.

O presente estudo analisa essa interferência com foco no interior de São Paulo, especificamente nas Comarcas de Araraquara e Ribeirão Preto, sendo que o recorte geográfico não é casual. Ambas as cidades possuem perfis socioeconômicos distintos e estruturas judiciais próprias, o que possibilita observar como o ativismo judicial se manifesta de forma diferenciada.

O objetivo geral é compreender como o Poder Judiciário atua no ciclo das políticas públicas de saúde, identificando sua importância, suas dificuldades e os possíveis excessos que podem ocorrer.

Essa análise é relevante porque toca no núcleo do sistema de freios e contrapesos – o equilíbrio entre os Poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Por meio deste sistema, um Poder do Estado pode controlar os abusos cometidos pelo outro Poder, de forma a se equilibrarem. O contrapeso, na verdade, pode ser analisado em várias concepções. Analisando sucinta e objetivamente, significa que, apesar de cada Poder ser independente, tendo autonomia para exercer com liberdade as suas funções, um Poder pode "fiscalizar" o outro, desde que, um "não mande" no outro, desde que um não interfira direta e bruscamente sobre as atividades exercidas pelo outro. Mas, apenas verificar supostas arbitrariedades cometidas pelo outro poder e tomar as medidas cabíveis a fim de sanar tais irregularidades.

Com isso, o sistema de freios e contrapesos autoriza um Poder a conter os abusos e até omissões cometidos pelo outro, devendo sempre ser mantida a harmonia fixada pelo artigo 2º da Constituição Federal. Na relação entre Estado e Políticas Públicas, tal

interferência é comumente conhecida como "controle da administração", podendo, inclusive, haver uma implicação na governança democrática.

Isso porque, caso haja ausência de vontade efetiva entre as partes, de nada se adiantará um controle judicial para, por exemplo, fazer valer um direito social incutido numa política social. E mais, a ausência de cooperativismo entre os Poderes faz com que exista uma paralisação de políticas públicas, o que pode gerar diversos prejuízos.

Para desenvolver o raciocínio, o artigo dialoga com autores que ajudam a entender a tradição política brasileira (Faoro), a imaginação político-social (Lynch) e as ferramentas metodológicas para interpretar atos políticos como linguagem (Feres Júnior e Silva), além do brilhantismo de Gildo Marçal Brandão e Machado de Assis, para com uma análise crítica no contexto brasileiro.

A combinação entre o objeto empírico e essa base teórica permite compreender a judicialização não apenas como prática jurídica, mas como expressão de uma cultura política brasileira e sua consequente – e possível – implicação na governança democrática.

O presente artigo busca adotar linguagem explícita e direta, aproximando o leitor de um tema complexo sem perder o rigor conceitual.

Assim, a primeira parte apresenta o referencial teórico; a segunda, aproxima esse referencial da realidade das decisões judiciais nas duas comarcas; e a última, discute as implicações dessa dinâmica para as políticas públicas de saúde e na governança democrática.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente estudo se ancora em um referencial teórico que compreende o pensamento político e social como dimensão intermediária entre filosofia política, ciência política e ideologia, mas dotado de autonomia analítica e prática. Ao contrário de abordagens que se limitam à descrição normativa ou à generalização empírica, o pensamento político é aqui entendido como força social que atua historicamente, organiza simbolicamente grupos e orienta ações, situando-se no ponto de interseção entre ideias e práticas políticas concretas.

A distinção entre pensamento político e teoria política é fundamental para enquadrar o objeto desta pesquisa. Enquanto a teoria política busca formulações conceituais de validade universal, muitas vezes abstraídas do contexto histórico, o pensamento político preserva a temporalidade e espacialidade da experiência humana, dialogando diretamente com os problemas e dilemas de seu tempo. No caso da judicialização da saúde, essa distinção é central, pois o fenômeno só pode ser compreendido à luz das especificidades políticas e institucionais brasileiras.

A abordagem metodológica inspirada na Escola Britânica de Cambridge, representada por Quentin Skinner e John Pocock, reforça essa compreensão. Essa vertente defende que obras e discursos políticos só podem ser plenamente entendidos se inseridos no contexto histórico, político e social em que foram produzidos. A análise deve, portanto, reconstruir a "comunidade de falantes" – a langue – que estruturava os debates da época, para compreender a intenção e a função de cada ato de fala.

A distinção entre langue e parole é especialmente relevante. A langue representa o conjunto de estruturas linguísticas e hábitos discursivos de um período histórico, enquanto a parole é o ato concreto de fala, que pressupõe ação e intervenção sobre aquela estrutura. Na judicialização da saúde, cada decisão judicial (parole) deve ser compreendida em relação à langue institucional e política do sistema jurídico e sanitário brasileiro no período analisado (2019-2023).

Skinner e Pocock oferecem também uma crítica à leitura textualista tradicional, que analisa obras ou decisões isoladamente, sem considerar seu contexto intelectual e suas intenções. Em vez disso, propõem que se investigue o que os autores — ou, neste caso, os juízes e tribunais — estavam "fazendo" quando emitiram determinados textos ou decisões, considerando tanto os interlocutores quanto os adversários.

A teoria dos atos de fala, incorporada por essa abordagem, é decisiva. Os atos locucionários (enunciar algo), ilocucionários (realizar uma ação ao enunciar) e perlocucionários (produzir efeitos no interlocutor) permitem entender as decisões judiciais não apenas como interpretações da lei, mas como intervenções políticas com efeitos práticos. Uma liminar que determina o fornecimento de um medicamento, por exemplo, não é apenas uma declaração jurídica, mas um ato de governança com implicações imediatas.

A reconstrução do contexto intelectual e a preservação da temporalidade, princípios metodológicos centrais de Cambridge, são essenciais para evitar anacronismos interpretativos. No estudo da judicialização, isso implica considerar o ambiente político pós-2019, marcado por crises orçamentárias, disputas federativas e debates sobre o papel do Judiciário na efetivação de direitos sociais.

Outro ponto relevante é o fenômeno da ressignificação. Conceitos, obras e decisões não permanecem estáticos: eles são reinterpretados e reutilizados por gerações posteriores, muitas vezes com intenções diferentes das originais. O ativismo judicial, por exemplo, já foi defendido como instrumento de proteção de minorias, mas também é criticado como forma de sobreposição ao legislativo e ao executivo, dependendo do momento e do contexto político.

A multiplicidade de tradições discursivas, destacada por Pocock, reforça a ideia de que não há uma única narrativa hegemônica na história das ideias políticas, mas sim disputas permanentes. No campo da saúde, coexistem discursos sobre universalidade do SUS, eficiência orçamentária, livre iniciativa e autonomia médica, todos interagindo e competindo por legitimidade.

Nesse sentido, o discurso se alia à proatividade e à atividade jurisdicional, dando lugar à judicialização da política ou politização da justiça e, ainda, ao ativismo judicial. É certo que os três conceitos retro são amplos e, por vezes, imprecisos, já que se atribui à intervenção do Judiciário na seara política, sem estabelecimento de diretrizes para tanto.

Para Engelmann, a judicialização é vista como uma ampliação da atuação do Judiciário sobre temas e decisões que envolvem outros poderes, sobretudo o Executivo e o Legislativo. Por outro lado, o ativismo judicial envolve uma atuação proativa dos juízes onde eles tomam decisões com base em interpretações mais amplas ou inovadoras das normas, muitas vezes influenciando diretamente políticas públicas ou criando novas obrigações para os outros poderes.

Indubitavelmente, como pontua Heliana Maria Coutinho Hess, a análise desses conceitos novos deve ser feita com mais profundidade, pois, de um lado, representa a pretensão de garantir os direitos individuais, coletivos e difusos e, de outro, contrapõe-se às decisões políticas oriundas das pastas legitimamente apostas no cenário, em virtude da democracia representativa, devendo-se observar que o controle judicial sobre as políticas

públicas deve ter como base os princípios do caput do artigo 37, da Constituição Federal, e como ponto de partida os direitos da pessoa humana e os direitos sociais.

Interessante trazer, como ponto de apoio, reflexões acerca do pensamento de Gildo Marçal Brandão, o qual contribui para compreender essas disputas como "linhagens intelectuais", nas quais ideias se perpetuam, se transformam e disputam espaços de poder. Para Brandão, ideias não são apenas reflexos da realidade: são forças ativas que moldam instituições e orientam a ação política. Assim, o discurso judicial sobre saúde não é neutro; ele contribui para redefinir as fronteiras de atuação do Estado e os parâmetros de acesso a políticas públicas.

A noção de "inteligência periférica" proposta por Brandão – o lugar do intelectual em sociedades marcadas pela modernização excludente – oferece paralelos para pensar o Judiciário brasileiro como ator político. Em uma democracia de baixa qualidade, marcada por patrimonialismo e assimetrias de poder, as cortes podem assumir um papel que transcende o técnico, tornando-se intérpretes ativos de dilemas nacionais.

Brandão também identifica padrões recorrentes, como a crítica à centralização estatal e à opacidade do poder, que se conectam com a judicialização da saúde. Ao intervir em políticas públicas, o Judiciário muitas vezes se apresenta como mecanismo de transparência e responsabilização, mas também pode concentrar poder decisório em arenas pouco permeáveis ao controle democrático.

Antonio Candido, com sua crítica totalizante, acrescenta a importância de integrar forma e conteúdo na análise. Na literatura, essa integração busca compreender a relação entre estética e contexto histórico; no direito, permite examinar como a forma das decisões – linguagem, fundamentação, retórica – se articula ao conteúdo político que veiculam.

João Cruz Costa adverte para o risco do deslocamento entre pensamento e realidade, problema recorrente no Brasil devido ao colonialismo intelectual. Na judicialização, isso se manifesta quando decisões importam parâmetros estrangeiros sem considerar as especificidades institucionais e orçamentárias do SUS, gerando descompasso entre modelo jurídico e capacidade administrativa.

O conceito de colonialismo intelectual reforça que modelos jurídicos não podem ser transplantados de forma acrítica. Tal como no passado ideias europeias foram

adaptadas (ou mal adaptadas) à realidade brasileira, hoje decisões judiciais e políticas de saúde muitas vezes se baseiam em precedentes internacionais que precisam ser tropicalizados.

A título de menção, para completar a reflexão do presente texto, Machado de Assis, ao enfatizar o "instinto de nacionalidade", propõe compreender o Brasil a partir de suas próprias contradições e singularidades. Essa perspectiva se aplica ao estudo da judicialização, uma vez que se propõe entender como decisões judiciais dialogam com uma cultura política marcada pela personalização do poder, pelo improviso institucional e pela desigualdade estrutural.

Por conseguinte, Raymundo Faoro oferece o conceito de patrimonialismo burocrático como chave para compreender a formalidade das instituições e sua apropriação por grupos dominantes. Logo, no campo da saúde, esse patrimonialismo pode explicar a resistência a políticas universalistas e a tendência de canalizar recursos por demandas judiciais individuais.

Faoro distingue claramente filosofia política, ciência política, ideologia e pensamento político. Essa diferenciação é útil para evitar confusões metodológicas: o presente trabalho não se limita a descrever dados empíricos (ciência política), nem a propor ideais normativos (filosofia política), nem a sustentar um projeto de poder específico (ideologia). Trata-se de analisar o papel político do Judiciário a partir de sua inserção histórica e institucional.

A crítica ao construtivismo político e à "engenharia utópica" de Faoro alerta contra a ideia de que a ordem política pode ser moldada exclusivamente por decisões racionais e abstratas. A judicialização da saúde demonstra que decisões judiciais podem ter efeitos imprevisíveis, especialmente quando interagem com múltiplos atores e interesses.

A política, nessa perspectiva, é uma prática social historicamente situada, que exige prudência e adaptação às contingências. Isso vale também para o Judiciário, cuja intervenção em políticas públicas deve considerar não apenas a legalidade formal, mas também as condições materiais e políticas para implementação das decisões.

A desnaturalização das formas de dominação, defendida por Faoro, convida a analisar criticamente as justificativas apresentadas nas decisões judiciais. Muitas vezes,

argumentos técnicos ocultam disputas de poder e escolhas políticas que impactam diretamente a distribuição de recursos e a definição de prioridades no SUS.

Por fim, o conjunto dessas abordagens teóricas permite enquadrar a judicialização da saúde como fenômeno político e não apenas jurídico. A análise proposta por esta pesquisa busca integrar contexto histórico, tradições discursivas e atos de fala, para compreender como o Judiciário, ao decidir, também governa – e como esse governo se insere nas dinâmicas mais amplas do pensamento político e social brasileiro.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Análise contextual sobre a judicialização

A partir do referencial teórico apresentado, passamos a examinar como o ativismo judicial se manifesta nas políticas públicas de saúde em Araraquara e Ribeirão Preto.

As duas comarcas estão sob a mesma 6ª Região Administrativa Judiciária, mas pertencem a circunscrições diferentes, o que já indica diferenças institucionais e de funcionamento. Isso porque, Araraquara pertence à 13ª Circunscrição, enquanto Ribeirão Preto à 41ª, com varas, magistrados e estruturas distintas.

Logo, sabemos que essas diferenças estruturais influenciam a forma como decisões são tomadas, mesmo diante de casos semelhantes.

Um exemplo hipotético, mas plausível, é a concessão de medicamento de alto custo não previsto na política estadual: enquanto uma comarca pode deferir o pedido com base na dignidade da pessoa humana, outra pode indeferir alegando impacto orçamentário e ausência de previsão legal.

Esse contraste reflete a ideia de Lynch de que a imaginação político-social molda soluções caso a caso, mais do que um modelo teórico uniforme. Também evidencia o ponto de Faoro sobre a flexibilidade institucional brasileira, onde a separação de poderes é permeável a ajustes práticos.

No campo metodológico, a abordagem de Skinner, via Feres Júnior e Silva, reforça que a decisão judicial deve ser lida como um ato de linguagem. Nesse sentido, adota-se aqui a abordagem proposta por Quentin Skinner, para quem “não se pode

compreender o que um escritor quis dizer sem compreender o que ele pretendia fazer" (SKINNER, 1996, p. 11).

No caso concreto, a "escrita" a que se refere Skinner pode ser entendida como as próprias decisões judiciais, que não apenas declaram direitos, mas têm a intenção de intervir na dinâmica da política pública.

Ora, a aplicação da metodologia skinneriana ao estudo da judicialização da saúde implica reconstruir o contexto em que magistrados e partes atuam. Isso porque, as demandas sociais preexistentes, a capacidade instalada do sistema de saúde local, os embates políticos entre Executivo e Judiciário e as restrições orçamentárias impostas pelas leis de finanças públicas.

O deferimento de uma liminar para internação hospitalar, por exemplo, comunica não apenas uma ordem ao Executivo, mas uma posição política sobre prioridades de gasto e urgência social.

No contexto da pandemia de Covid-19, essa dimensão ficou ainda mais evidente, já que em 2020 e 2021, magistrados de ambas as comarcas decidiram sobre questões como fechamento de comércios, obrigatoriedade de máscaras e protocolos de vacinação.

Nessas decisões, o Judiciário não apenas aplicou a lei, mas assumiu papel de formulador e coordenador de políticas locais, confirmando o que Vianna e Lynch chamariam de politização da Justiça: o Judiciário passou a ser ator central em questões de governo.

Em Ribeirão Preto, por exemplo, houve decisões alinhadas a uma postura mais restritiva durante a pandemia, impondo medidas além das adotadas pelo Executivo municipal.

Já em Araraquara, decisões dialogaram com um Executivo mais proativo na área de saúde, reforçando medidas já em vigor. Esse alinhamento ou contraste entre Judiciário e Executivo depende tanto do contexto político quanto das convicções pessoais dos magistrados.

O recorte regionalizado desta pesquisa permite mostrar que não há uma judicialização da saúde única, mas várias, adaptadas a condições locais. Ademais, percebe-se que a judicialização em Araraquara e Ribeirão Preto se intensifica em

momentos de maior pressão sobre o sistema de saúde, como durante a pandemia de COVID-19.

Assim, temos que esse dado reforça a necessidade de compreender a conjuntura como parte da análise, podendo afirmar que a descentralização federativa brasileira, aliada à autonomia administrativa do Judiciário, amplifica essas diferenças.

Outro aspecto observado é o papel do Ministério Público, que frequentemente provoca o Judiciário em ações civis públicas. Ótimo exemplo foi a Ação Civil Pública nº 5000372-74.2021.4.03.6120 que tramitou perante a 1ª Vara Federal de Araraquara, em que em março de 2021, a Justiça Federal, ante o colapso do sistema de saúde na cidade, determinou que a União restabelecesse a habilitação de 10 leitos de UTI na Santa Casa de Araraquara e de 20 leitos no hospital de campanha municipal.

Nessas situações, o ativismo judicial não nasce de demanda individual, mas de iniciativas coletivas que buscam moldar políticas de forma ampla. Ora, de fato, a judicialização da saúde em municípios médios como Araraquara e Ribeirão Preto revela um jogo complexo de forças: de um lado, a defesa de direitos individuais por meio de ações judiciais; de outro, a gestão pública que busca equilibrar equidade, integralidade e viabilidade orçamentária.

Isso se aproxima do que Engelmann chama de "hiperprotagonismo" das instituições judiciais: não se trata apenas de responder a casos concretos, mas de intervir diretamente no desenho de políticas. Desse modo, embora o ativismo judicial visar a garantia da efetividade aos direitos e políticas sociais e da dignidade da pessoa humana, por outro lado, existe o aumento exponencial de ações judiciais em trâmite, o que causa o inchaço do Poder Judiciário.

Ademais, esse jogo é também atravessado por disputas simbólicas, como lembra Brandão, para quem "as ideias criam o próprio mundo que pretendem explicar" (2005, p. 233). A retórica judicial sobre direitos sociais contribui para moldar expectativas sociais e pressionar a administração pública a adotar determinados padrões de atendimento.

A aplicação prática dessa análise metodológica pode ser ilustrada com casos concretos levantados no período estudado, em que decisões judiciais determinaram a compra de medicamentos sem registro na ANVISA ou o custeio de tratamentos no

exterior. Essas decisões foram fundamentadas em princípios constitucionais, mas produziram efeitos políticos e administrativos de grande magnitude.

Para se ter ideia, por exemplo, foram editadas a Lei nº 14.006/2020 e a Medida Provisória nº 1.026/2021, as quais permitiram – de maneira excepcional e temporária – a autorização da ANVISA para importar e distribuir medicamentos e insumos imprescindíveis ao combate da COVID-19, mesmo sem registro e desde que tivessem aprovação em agências reguladoras do exterior.

Logo, iniciou-se um movimento de interpretação de juízes e tribunais alinhando a flexibilização no fornecimento desses medicamentos e insumos, de modo a criar um precedente totalmente divergente da jurisprudência anterior a planos de saúde privados, justamente em razão desses normativos.

A perspectiva de Faoro ajuda a entender por que, mesmo diante de sucessivas decisões desse tipo, a estrutura administrativa não consegue absorver integralmente as demandas, tendo em vista que as práticas patrimonialistas e a centralização decisória reduzem a capacidade de resposta eficiente e transparente.

Ao analisar ementas e decisões dentro do contexto abstrato proposto, percebe-se que a linguagem judicial frequentemente incorpora termos de gestão pública, como “eficiência”, “planejamento” e “impacto orçamentário”.

Dessa maneira, nos parece que esse vocabulário reforça a ideia de que o Judiciário internalizou funções típicas do Executivo. Entretanto, como alerta Faoro, essa sobreposição de funções pode enfraquecer a responsabilidade política, já que juízes não são eleitos e não prestam contas diretas ao eleitorado.

Ademais, Faoro sustenta que a política no Brasil é atravessada por permanências históricas que moldam a forma como o Estado responde a demandas sociais: “a realidade retorna como força motriz” (1987, p. 203). Isso explica, em parte, por que, diante de ineficiências administrativas, o Judiciário se vê compelido a agir para garantir a efetividade de direitos constitucionais.

O fenômeno ganha contornos ainda mais claros quando inserido na perspectiva de João Feres Júnior sobre os atos de fala. Uma decisão judicial que determina o custeio de um tratamento não é apenas uma norma escrita; é um ato ilocucionário que manifesta a

intenção do juiz de garantir um direito e um ato perlocucionário que efetivamente altera a política pública.

Feres Júnior (2005) lembra que "o ato de dizer algo é, frequentemente, o próprio ato de fazer algo" (p. 661). Na prática, ao determinar a compra de um medicamento, o Judiciário desloca recursos, reordena prioridades e afeta a gestão orçamentária, gerando impactos que ultrapassam o caso individual.

No campo da saúde, o risco é que decisões isoladas comprometam políticas planejadas para atender coletivamente a população. Por outro lado, a ausência de intervenção judicial em contextos de omissão do Executivo pode significar a violação de direitos fundamentais.

A metodologia adotada nesta pesquisa – inspirada na Escola de Cambridge e nos intérpretes do Brasil – permite, portanto, ver a judicialização da saúde como fenômeno histórico e político, e não apenas como resultado mecânico da defesa judicial de direitos, ou, em última análise, na proatividade em se efetivar direitos sociais.

Essa abordagem evita reducionismos e abre espaço para compreender as consequências da judicialização tanto para os beneficiários diretos das decisões quanto para o conjunto da população que depende do SUS. E não só do SUS, tendo em vista que o mercado privado de saúde não oferece alguns medicamentos e exames e, muitas vezes, são acionados judicialmente e compelidos a realizar/entregar serviços/medicamentos.

De qualquer maneira, ela revela, ao mesmo tempo, as limitações estruturais e institucionais que fazem com que a judicialização, embora garanta direitos individuais, possa gerar desequilíbrios e até injustiças distributivas.

Com isso, evidencia-se que a judicialização da saúde em Araraquara e Ribeirão Preto, entre 2019 e 2024, é expressão de uma dinâmica mais ampla, marcada por permanências históricas, disputas discursivas e pela atuação estratégica de diferentes atores políticos e jurídicos.

Por fim, a análise aplicada aqui desenvolvida confirma que compreender a judicialização requer não apenas conhecer as normas e os casos, mas reconstruir o contexto político, social e linguístico em que as decisões são tomadas – exatamente como recomendam Skinner, Pocock, Brandão, Faoro, Machado de Assis e os demais autores que foram lidos na disciplina.

O desafio, portanto, é encontrar o ponto de equilíbrio entre proteção de direitos e preservação da harmonia entre os Poderes.

3.2. Implicações para a governança democrática e o sistema de freios e contrapesos

A judicialização da saúde e o ativismo judicial, ao se expandirem de modo expressivo no Brasil contemporâneo, constituem não apenas fenômenos jurídicos, mas também políticos e institucionais, com efeitos diretos sobre a governança democrática. A interferência do Poder Judiciário em matérias tradicionalmente atribuídas ao Executivo e ao Legislativo produz rearranjos no equilíbrio entre os poderes e reconfigura o modo como se constroem, legitimam e executam as políticas públicas.

No caso específico das Comarcas de Araraquara e Ribeirão Preto, observou-se que a atuação judicial, embora muitas vezes orientada por valores de proteção de direitos fundamentais, também revela as ambiguidades do papel do Judiciário como agente político num regime de separação de poderes formalmente preservado, mas materialmente tensionado.

A governança democrática pressupõe a existência de mecanismos de coordenação entre instituições, atores e arenas decisórias, de modo a garantir que o processo de formulação e implementação das políticas públicas ocorra de forma transparente, participativa e equilibrada.

Quando decisões judiciais passam a substituir, de maneira recorrente, as escolhas administrativas e legislativas, o processo de deliberação política é deslocado para o campo judicial – um campo que, embora legitimado pela Constituição, não é originariamente desenhado para operar as complexidades da gestão pública. Assim, o fenômeno da judicialização se converte em um vetor de governança, mas um vetor que escapa ao controle social tradicional, afastando-se dos princípios de *accountability* democrática.

Essa mudança tem implicações diretas sobre o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). O modelo clássico, de inspiração madisoniana, pressupõe que os poderes do Estado atuem de forma autônoma, mas interdependente, limitando-se reciprocamente em um arranjo que visa evitar a concentração de poder e assegurar o equilíbrio institucional.

No entanto, a ampliação da esfera de atuação judicial sobre o domínio das políticas públicas desafia essa arquitetura, pois transforma o controle em protagonismo, deslocando o Judiciário do papel de garantidor da legalidade para o de formulador indireto de políticas. O resultado é um desequilíbrio sutil, porém profundo: enquanto o Executivo se vê constrangido por decisões que determinam a alocação de recursos, o Legislativo perde espaço na definição das prioridades públicas, e o Judiciário passa a exercer uma espécie de "veto ativo" sobre a agenda estatal.

Do ponto de vista teórico, a análise contextualista permite compreender esse processo não como um desvio, mas como expressão de uma cultura política particular. A tradição brasileira de personalização do poder e a fragilidade histórica das instituições deliberativas favorecem o deslocamento da legitimidade para os órgãos dotados de maior autoridade simbólica.

Em um contexto de desconfiança generalizada na política representativa, o Judiciário emerge como espaço de redenção moral e racionalidade técnica. Contudo, essa posição é ambivalente: ao mesmo tempo que reforça a proteção de direitos, ela compromete a dinâmica participativa e o caráter coletivo das decisões de governo.

Nas decisões analisadas nas comarcas do interior paulista, essa ambiguidade aparece de modo evidente. Em Araraquara, prevalece um padrão de decisões voltadas à concretização imediata de direitos individuais, com ênfase na garantia de medicamentos ou tratamentos específicos. Já em Ribeirão Preto, há uma tendência ligeiramente mais institucionalizada, com decisões que reconhecem a necessidade de coordenação entre os entes federativos e a observância de critérios administrativos. A comparação revela que, embora o arcabouço jurídico seja o mesmo, o exercício do ativismo judicial é condicionado por contextos políticos e administrativos distintos – o que demonstra que a governança democrática é também um produto da configuração local das relações entre Judiciário, Executivo e sociedade civil.

Essa heterogeneidade local tem relevância teórica e prática. No plano teórico, ela confirma a tese de que a judicialização não é um fenômeno homogêneo, mas relacional, já que depende da interação entre capacidades estatais, cultura jurídica e dinâmica política regional. No plano prático, ela indica que o fortalecimento da governança democrática

requer não apenas a contenção do ativismo judicial, mas a construção de espaços institucionais de diálogo e coordenação.

Assim, podemos afirmar que em vez de compreender o Judiciário como obstáculo à gestão pública, é necessário concebê-lo como ator de governança, cujos limites e responsabilidades devem ser evidentemente delimitados.

A judicialização excessiva pode gerar efeitos paradoxais. De um lado, amplia a efetividade dos direitos fundamentais e corrige omissões estatais; de outro, compromete a capacidade governativa ao impor decisões descoladas da racionalidade administrativa. Essa tensão entre legalidade e governabilidade desafia o próprio conceito de democracia substancial, pois submete o processo político a uma lógica de caso concreto. O juiz, ao decidir individualmente sobre demandas que implicam despesas públicas ou redefinem prioridades orçamentárias, atua como legislador contingente, substituindo a deliberação coletiva por uma racionalidade jurídica fragmentada.

O desafio, portanto, não reside em negar a legitimidade do controle judicial, mas em redefinir seus contornos no interior de uma cultura política democrática. A governança contemporânea exige formas de coordenação interinstitucional que preservem a autonomia dos poderes, sem inviabilizar o exercício do controle.

Em contextos de fragilidade administrativa – como ainda se observa em diversos municípios do interior paulista, o ativismo judicial tende a ser tanto causa quanto sintoma da precariedade das capacidades estatais. A ausência de políticas estruturadas, a carência de planejamento e a descontinuidade administrativa criam o terreno fértil para a intervenção judicial, que surge como resposta institucional a um déficit de governança.

Ao mesmo tempo, a própria cultura jurídica brasileira – fortemente marcada por uma concepção paternalista do Estado e por uma tradição de tutela judicial dos direitos – reforça a legitimação desse ativismo. A ideia de que a Constituição de 1988 consagra um Estado garantidor de direitos absolutos, e de que o Judiciário é o guardião último dessa promessa, cria uma expectativa permanente de intervenção.

Essa expectativa, contudo, esvazia o espaço da política e reduz a capacidade dos cidadãos de atuar como sujeitos coletivos de transformação. Assim, a governança democrática sofre duplo enfraquecimento: pela incapacidade do Estado em formular políticas consistentes e pela hipertrofia do poder judicial como instância decisória.

O equilíbrio entre freios e contrapesos, portanto, não pode ser compreendido apenas como um arranjo jurídico, mas como resultado de práticas políticas e de valores compartilhados. No Brasil, onde a tradição republicana se consolidou sob forte centralização e descontinuidade institucional, a busca por esse equilíbrio requer uma reconstrução cultural.

A teoria do contextualismo linguístico, aplicada ao estudo das decisões judiciais, revela que cada decisão é também um ato de linguagem que participa dessa construção simbólica do poder. Quando o juiz decide, ele não apenas interpreta a norma, mas também comunica um sentido de autoridade que redefine as fronteiras da legitimidade política.

Nessa perspectiva, a judicialização da saúde, ao mesmo tempo que garante direitos, opera como espelho das limitações do nosso modelo de governança. A ausência de pactos federativos consistentes e a fragmentação das políticas públicas conferem ao Judiciário um papel corretivo inevitável. Entretanto, à medida que esse papel se institucionaliza, o risco é que a correção se converta em substituição – e que o princípio da legalidade ceda lugar à jurisdição como forma de governo. Em última instância, trata-se de um problema de legitimidade: quem deve decidir sobre as prioridades do Estado e sob quais critérios?

A experiência das comarcas estudadas evidencia que as respostas a essa questão variam conforme a densidade das relações locais entre instituições e sociedade civil. Onde há maior presença de conselhos de saúde atuantes, políticas mais estruturadas e canais de participação social, a judicialização tende a ser mais controlada e dialogada. Onde há fragilidade institucional e baixa articulação entre os entes, prevalece o ativismo judicial como substituto da política. A governança democrática, nesse sentido, emerge como um campo de disputa simbólica entre a autoridade judicial e a legitimidade representativa.

Reverter essa tendência implica fortalecer as capacidades estatais e os mecanismos de deliberação pública. A democracia não se sustenta apenas na legalidade das decisões, mas na sua legitimidade política. Já o ativismo judicial, quando excede os limites do controle, mina essa legitimidade, convertendo o juiz em ator solitário de decisões coletivas.

É preciso, portanto, recuperar o sentido republicano da separação dos poderes – não como barreira, mas como diálogo permanente. O desafio da governança democrática

no Brasil contemporâneo é precisamente articular esse diálogo, de modo que o direito continue sendo instrumento de emancipação, e não de substituição da política.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da judicialização da saúde em Araraquara e Ribeirão Preto confirma que o fenômeno está longe de ser linear ou homogêneo. Trata-se de um processo multifacetado, que se alimenta tanto das particularidades institucionais e políticas de cada comarca quanto das tensões estruturais próprias da democracia brasileira.

Ademais, a análise desenvolvida neste estudo demonstrou que a interferência do Poder Judiciário no ciclo das políticas públicas de saúde, embora ancorada na proteção de direitos fundamentais, produz efeitos complexos sobre a governança democrática, reforçando a importância de compreender a judicialização como expressão da cultura política brasileira, e não apenas como consequência de falhas administrativas.

Como bem destaca Raymundo Faoro (1987), a história política nacional é marcada por formas de dominação patrimonialistas, nas quais as fronteiras entre o público e o privado, entre a lei e o poder, sempre foram permeáveis. Por outro lado, atuação do Judiciário, ao se expandir sobre o campo das políticas públicas, encontra terreno fértil nessa tradição e, em certo sentido, a reproduz.

Essa constatação se articula diretamente com a reflexão de Christian Lynch (2013), para quem o pensamento político brasileiro é atravessado pelo "fantasma da condição periférica". O protagonismo do Judiciário, em muitos momentos, aparece não como uma inovação radical, mas como uma atualização desse padrão de instabilidade entre os Poderes. A expectativa social de que o juiz solucione falhas estruturais da Administração ou compense déficits do Legislativo mostra como a cultura política nacional aceita – e até naturaliza – essa flexibilidade institucional.

Outrossim, autores como João Feres Júnior (2005) ajudam a aprofundar essa leitura, ao lembrar que os discursos judiciais não podem ser compreendidos fora de seu contexto de produção. Cada decisão é, ao mesmo tempo, um ato de fala e um ato político, carregada de intenções, destinatários e efeitos.

Interpretar a judicialização da saúde à luz do contextualismo significa, portanto, perceber que os magistrados não apenas aplicam normas, mas também constroem

significados e projetam expectativas sociais em torno do direito à saúde. E é nessa chave que se torna possível distinguir quando a jurisdição funciona como guardiã dos direitos fundamentais ou quando assume um papel mais próximo de formulador de políticas.

A incorporação do Judiciário como ator de governança – ainda que não formalizado – indica um deslocamento estrutural no sistema de freios e contrapesos. O controle judicial, concebido originalmente como instrumento de limitação do poder, converte-se gradualmente em uma forma de exercício do poder, reconfigurando as fronteiras entre legalidade e política. Esse processo, se não for acompanhado de uma reflexão democrática, pode comprometer a autonomia das instâncias representativas e a capacidade do Estado de formular políticas coerentes e duradouras.

Assim, a pesquisa sugere que o debate sobre judicialização precisa ser regionalizado. A experiência de Araraquara não se confunde com a de Ribeirão Preto, e ambas diferem de grandes capitais ou de comarcas mais periféricas. A consideração das diferenças socioeconômicas, institucionais e culturais é indispensável para evitar generalizações apressadas.

Portanto, aqui se revela a pertinência da metodologia contextualista, ao passo para compreender cada caso como produto de um contexto particular, mas também como parte de uma tradição mais ampla do pensamento político brasileiro.

A referida perspectiva metodológica também aponta para a necessidade de avaliar não apenas os resultados materiais das decisões judiciais, mas todo o processo de sua construção. O que levou determinado juiz a adotar uma postura mais ativista? Quais discursos circulavam naquele ambiente institucional? Quais atores pressionavam por uma decisão favorável?

Ora, tais perguntas ressoam a preocupação de Skinner (1996) em investigar “o que os autores estavam fazendo quando escreveram seus textos”. No caso da judicialização, trata-se de perguntar: o que os juízes estavam fazendo, no plano político e social, ao redigir suas sentenças?

Ao integrar teoria e prática, o estudo evidencia que o papel do Judiciário no ciclo das políticas públicas não é apenas técnico, mas profundamente político. Essa conclusão não significa condenar de antemão a intervenção judicial, mas reconhecer que ela altera

o equilíbrio dos checks and balances. Como lembra Faoro (1987), o pensamento político brasileiro sempre buscou desnaturalizar as formas espúrias de poder.

Cabe, portanto, à academia e à sociedade civil manter um olhar crítico sobre os limites dessa atuação. Logo, o desafio futuro, é construir mecanismos institucionais que assegurem a efetividade do direito à saúde sem desestabilizar o sistema democrático.

Esse equilíbrio exige, de um lado, transparência e responsabilidade na atuação judicial; de outro, maior capacidade administrativa e legislativa para planejar políticas de saúde que reduzam a necessidade de judicialização. E é aqui que se encontra o ponto de convergência entre teoria e prática: a crítica metodológica não deve apenas interpretar, mas também iluminar caminhos para a ação.

Portanto, a consolidação de uma governança democrática efetiva requer a reconstrução das bases do diálogo institucional. A superação do ativismo judicial desmedido não se faz pela limitação formal da jurisdição, mas pela ampliação da legitimidade política e pela reconstrução das capacidades estatais. Somente um Estado capaz de planejar, executar e comunicar suas políticas com transparência poderá reduzir a dependência de decisões judiciais como forma de gestão. Nesse sentido, a judicialização da saúde se apresenta menos como uma anomalia e mais como sintoma das assimetrias históricas da governança no Brasil.

Em suma, este trabalho contribui para ampliar o entendimento do fenômeno da judicialização, inserindo-o no contexto mais amplo do pensamento político e social brasileiro. Ao mobilizar autores clássicos e contemporâneos, mostra-se que a intervenção judicial em políticas públicas é, ao mesmo tempo, produto de uma tradição histórica e desafio contemporâneo.

Como lembrava Machado de Assis (1873), o instinto de nacionalidade implica reconhecer quem somos – com nossas contradições, permanências e improvisos – para pensar o que poderemos ser. Assim, temos que a reflexão sobre a judicialização da saúde se inscreve nesse mesmo horizonte.

Por fim, permanece aberta a missão de cultivar um debate acadêmico e institucional que supere simplificações, valorize o contexto e reconheça que, no Brasil, a linguagem do direito e da política é inseparável da prática social. Somente assim será possível enfrentar o paradoxo da judicialização, ou seja, garantir direitos fundamentais

sem transformar o Judiciário em legislador ou administrador, preservando, ao mesmo tempo, a vitalidade dos freios e contrapesos que sustentam a democracia.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Machado de. Notícia atual da literatura brasileira: instinto de nacionalidade. **Obra Completa de Machado de Assis**, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v. III, 1994. Publicado originalmente em **O Novo Mundo**, 24 mar.1873.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n, 2, 2005, p. 231 a 269.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ENGELMANN, Fabiano. **Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil**. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8666. Acesso em: 02 ago. 2025.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/dnxFDMDpnRTCYCdBJmpPBSh/?lang=pt#. Acesso em: 02 ago. 2025.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, 1987, p. 9-58.

FERES JÚNIOR, João. De Cambridge para o mundo, historicamente: revendo a contribuição metodológica de Quentin Skinner. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 3, 2005, p. 655-680.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, n.4, 2013, p. 727-767.

POCOCK, J. G. **A. Linguagem do ideário político**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SILVA, Ricardo. O contextualismo linguístico na história do pensamento político: Quentin Skinner e o debate metodológico contemporâneo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 2, 2010, p. 299-335.

SKINNER, Quentin. Prefácio. SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 9-14.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

GT 3 – CONFLITOS JURÍDICOS E O SISTEMA DE JUSTIÇA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

O Grupo de Trabalho "Conflitos Jurídicos e o Sistema de Justiça: Desafios e Oportunidades" do III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos propôs-se a refletir sobre a transformação contemporânea do sistema de justiça e os múltiplos mecanismos de gestão de conflitos, em um cenário social e institucional cada vez mais complexo. Os debates e pesquisas reunidos neste eixo temático buscaram compreender o papel do Judiciário, da advocacia e das instituições jurídicas na construção de uma justiça dialógica, acessível e eficiente, capaz de responder às novas demandas da sociedade brasileira e global. As apresentações evidenciaram como o Direito tem se redesenhado diante da judicialização crescente, da expansão dos métodos consensuais, da reconfiguração das relações de trabalho, da inovação tecnológica e das novas dimensões éticas e regulatórias do campo jurídico.

Entre os estudos apresentados, o artigo "Aplicabilidade da Agenda 2030 em Ações Civis Públicas ajuizadas pelo MPT no TRT da 15ª Região sobre casos de trabalho escravo rural", de Juliane Caravieri Martins e Helena Carvalho de Lorenzo, destacou a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na atuação do Ministério Público do Trabalho, propondo uma leitura integrada entre direitos humanos e políticas públicas de fiscalização rural. A pesquisa evidencia a relevância do sistema de justiça como agente de transformação social, conectando o direito do trabalho à agenda global de sustentabilidade e dignidade.

Na perspectiva da formação jurídica e do papel da advocacia, o trabalho "Da sentença ao consenso: o protagonismo da advocacia e o desafio curricular das IES na construção da justiça multiportas", de Cristiane Meneghette e Aline Ouriques Freire Fernandes, abordou o papel da educação jurídica na consolidação da cultura da

consensualidade. O estudo reforça a necessidade de preparar futuros profissionais do direito para atuarem em modelos de resolução colaborativa, promovendo uma justiça mais célere e humanizada.

O artigo "Diagnóstico e proposta de governança para serventias extrajudiciais", de Michel Gnoatto dos Anjos e coautores, trouxe uma análise crítica sobre as estruturas de gestão cartorária, sugerindo parâmetros de governança que alinhem eficiência administrativa, transparência e segurança jurídica. Em "Complexificação dos conflitos, policontesturalidade e resiliência jurídica: Luhmann, Teubner e o acesso à justiça em sociedades complexas", Jamile Gonçalves Calissi, Aline Ouriques Freire Fernandes e Miriam da Costa Claudino articularam teoria sistêmica e prática jurídica, propondo um olhar interdisciplinar sobre os desafios da autopoiese jurídica e da adaptação institucional em contextos plurais.

Já "Entre a flexibilização e a precarização: a reconfiguração do trabalho no Brasil após a Reforma Trabalhista de 2017", de Larissa Camerlengo Dias Gomes e coautores, trouxe uma leitura crítica sobre os efeitos da reforma na dignidade laboral e na gestão de conflitos trabalhistas, evidenciando as interações entre direito, economia e políticas públicas.

Os resumos expandidos complementaram esse panorama com abordagens diversificadas. Iniciando este GT, O artigo "Conflitos Jurídicos e o Sistema de Justiça: Desafios e Oportunidades" funcionou como texto-eixo do GT, ao problematizar o acesso à justiça, a digitalização do Judiciário e a chamada "jurisdição simbólica" sob influxos neoliberais. A pesquisa parte do direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 e demonstra que, embora as inovações tecnológicas – como os programas Justiça 4.0 e Projeto Victor – tenham ampliado a produtividade judicial, persistem desigualdades estruturais e exclusão digital, que impedem o exercício efetivo da cidadania jurídica. A análise evidencia a ambivalência da modernização

tecnológica: ao mesmo tempo em que promove celeridade, reproduz desigualdades e gera dilemas éticos de automação e desumanização. Por outro lado, os autores destacam experiências comunitárias de resolução de conflitos em quilombos e aldeias indígenas como exemplos de pluralismo jurídico inclusivo e restaurativo. Conclui-se que a verdadeira modernização da justiça não pode se restringir à digitalização de processos, devendo incorporar práticas plurais, educação jurídica popular e inclusão digital como instrumentos de democratização e efetividade do direito de acesso à justiça em uma sociedade complexa.

Em "Democracia dialógica e judicialização estrutural: o STF como mediador na formulação de políticas públicas" e "Entre a omissão estatal e a Constituição: o papel contramajoritário do STF na formulação de políticas públicas", Alice Beraldo Jevoux e Jamile Gonçalves Calissi discutem o protagonismo do Supremo Tribunal Federal na mediação entre poderes e na concretização de direitos fundamentais, revelando a tensão entre ativismo e autocontenção judicial.

A dimensão ambiental e educativa foi explorada em "Método Fio Condutor: o ensino jurídico ambiental na cultura dos métodos consensuais de solução de conflitos", de Juliana Torres Martins, que propõe uma pedagogia jurídica voltada à mediação e sustentabilidade. No campo das relações privadas, o estudo "Entre meação e herança: o vínculo sucessório e a nova ordem de vocação hereditária no Anteprojeto do Código Civil", de Natália Tomaz Souza, apresentou análise técnica sobre a reorganização das relações sucessórias e patrimoniais à luz das mudanças legislativas.

Outros trabalhos aprofundaram debates de grande atualidade. "A legalização do aborto no Brasil: análise dos argumentos pró e contra e suas implicações jurídicas", de Rafael Fiocco Braguini e Edmundo Alves de Oliveira, examinou a temática sob a ótica constitucional e dos direitos humanos, destacando o papel do Judiciário no equilíbrio entre autonomia e proteção da vida.

A inserção da tecnologia no ambiente jurídico apareceu de modo significativo em "A Lei Geral de Proteção de Dados e o algoritmo das redes: impactos e desafios na era digital", de Melissa Franchi Chiossi Albuquerque de Barros e Edmundo Alves de Oliveira, e no resumo expandido "Ética em IA: breve análise do estado da regulamentação sobre o tema no mundo", de Rafael de Castro Hirabahasi e Mônica Pereira Pilon. Ambos os trabalhos ressaltam a urgência de marcos regulatórios éticos e técnicos diante da crescente digitalização das relações sociais e jurídicas.

Por fim, as discussões sobre o direito de família também ganharam espaço, com "Divórcio: ocultação na partilha de bens e a sistemática do Judiciário", de Fernanda Mendes de Paula e Larissa Camerlengo Dias Gomes, que analisou a proteção da boa-fé e o papel dos tribunais na garantia da transparência e justiça patrimonial.

Em conjunto, os estudos reunidos neste GT demonstram a vitalidade, a pluralidade e o compromisso crítico da pesquisa jurídica contemporânea. As abordagens teóricas e empíricas apresentadas confirmam o papel essencial da academia na construção de uma justiça inclusiva, dialógica e orientada à transformação social. Este grupo de trabalho reafirma o propósito do III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos: promover uma cultura jurídica inovadora, comprometida com a ética, a governança e a efetividade dos direitos fundamentais.

Além disso, é importante destacar que este GT se caracterizou por uma rica interação entre a graduação e a pós-graduação, com a apresentação de diversos trabalhos de estudantes de Direito, evidenciando o compromisso da Uniara com a formação acadêmica integrada e a construção coletiva do conhecimento jurídico.

Parecer elaborado pela Prof.ª Larissa Camerlengo Dias Gomes

Presidente do GT III – Conflitos Jurídicos e o Sistema de Justiça: Desafios e Oportunidades

APLICABILIDADE DA AGENDA 2030 EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MPT NO TRT DA 15ª REGIÃO - CAMPINAS SOBRE CASOS DE TRABALHO ESCRAVO RURAL NA AGRICULTURA[1]: PERSPECTIVAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

(Apresentadora) MARTINS, Juliane Caravieri[2]

(Coautora) LORENZO, Helena Carvalho de[3]

O Brasil aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) que possui diversas metas a serem alcançadas até 2030, apregoando o combate da pobreza, da fome, das desigualdades sociais e econômicas etc. no intuito de construir sociedades mais justas e inclusivas amparadas no respeito aos direitos humanos. Nesse contexto, verificou-se a aplicabilidade dos preceitos dessa agenda para o combate do trabalho escravo rural nos labores agrícolas com vistas à concretude do trabalho digno. A partir da técnica do Estudo de Caso, analisou-se, no período de 2019 a 2025, ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região/Campinas envolvendo trabalho escravo rural na agricultura. Com fundamento nas categorias analíticas *homo faber* e *animal laborans* de Hannah Arendt (*A Condição Humana*), utilizou-se o método de abordagem dialético e a técnica de pesquisa bibliográfica. Nas ACP's analisadas não houve por parte do MPT na propositura das ações e da Justiça do Trabalho, nas sentenças proferidas, nenhuma fundamentação na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. A atuação combativa do MPT e da Justiça do Trabalho no julgamento desses casos se fundamentou, especialmente, em normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na legislação pátria, permitindo o equacionamento parcial das mazelas apontadas, mas não houve a eliminação total dessa mácula escravagista da sociedade

[1] A pesquisa de pós-doutorado em desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA é mais ampla, pois analisa casos concretos de trabalho escravo rural na agricultura a partir de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) firmados, de 2019 a 2025, pelas PRT's da 15ª Região/Campinas e da 3ª Região/Minas Gerais e de Ações Civis Públicas (ACP's) ajuizadas pelo MPT no âmbito do TRT da 3ª Região/Minas Gerais e do TRT da 15ª Região/Campinas.

[2] Pós-doutoranda em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela UNIARA, Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutora em Ciências da Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP), Pós-graduanda em Direito Ambiental, ESG e Sustentabilidade Corporativa pela Faculdade i9 Educação e Professora Adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mails*: jcaravieri@ufu.br e julianecaravieri@gmail.com

[3] Doutora em Geografia - Organização do Espaço - pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Docente e Pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA. *E-mail*: helenadelorenzo@gmail.com

brasileira. Tal situação dificulta a efetividade da Agenda pelo Brasil e a concretude dos trabalhos verdes dignos nos labores agrícolas.

Palavras-chave: Trabalho escravo rural; Agricultura; Agenda 2030; Sistema de Justiça.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do trabalho rural brasileiro são frequentes os casos de trabalhadores sujeitos à escravidão contemporânea cujos flagrantes são realizados pela polícia federal em ações conjuntas com o Ministério Público do Trabalho (MPT) e os Auditores Fiscais do Trabalho vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Ante a multiplicidade de abordagens possíveis, o estudo versou sobre o trabalho escravo rural na agricultura brasileira à luz da Agenda 2030 da ONU.

Para tanto, utilizou a técnica do Estudo de Caso, investigando ações civis públicas propostas pelo MPT e julgadas pela Justiça do Trabalho no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região/Campinas - no período de 2019-2025 - sobre litígios decorrentes de trabalho escravo rural na agricultura. Partiu-se da concepção de trabalho digno como direito inerente à condição humana dos trabalhadores rurais com base no pensamento arendtiano em "A Condição Humana".

Como metodologia científica, a pesquisa utilizou o método de abordagem dialético e a técnica de pesquisa bibliográfica com análise de literatura especializada sobre o tema e de normas regentes dos institutos jurídicos. Foram utilizadas as interpretações lógico-sistemática e a teleológica, analisando o arcabouço normativo e as informações obtidas nas ações civis públicas julgadas no TRT-15 de 2019 a 2025 sobre trabalho escravo rural na agricultura.

A atuação assertiva do MPT e da Justiça do Trabalho no julgamento desses casos permite o enfrentamento do trabalho escravo rural de forma conjunta e articulada a fim de aprimorar o sistema de justiça brasileiro na solução de conflitos entre capital e trabalho.

2 CASOS DE TRABALHO ESCRAVO RURAL NA AGRICULTURA EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS JULGADAS NO TRT-15 (2019-2025): A ATUAÇÃO DO MPT E DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a proposta *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* com 17 objetivos de

desenvolvimento sustentável (ODS). O Brasil é signatário dessa agenda direcionada ao desenvolvimento sustentável e à proteção da vida em geral o que se coaduna com os preceitos da Constituição Federal de 1988. Entretanto, na realidade fática, apreendeu-se a existência de dificuldades para a implementação dessa agenda, inclusive do ODS 8 que se direciona a promover o *crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos*.

A Agenda 2030 se destaca no combate ao trabalho escravo – considerado um trabalho indigno -, a fim de permitir o desenvolvimento sustentável com diversas metas a serem atingidas até 2030 (ONU, 2025). Especificamente, o Objetivo nº 8 se direciona a *promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos* o que se coaduna aos preceitos defendidos pela OIT, especialmente para os trabalhos verdes rurais. Dentre as diretrizes estabelecidas nesse ODS, destacam-se: o alcance do emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todas as mulheres e homens, incluindo os jovens e as pessoas com deficiência, bem como a igualdade de remuneração por trabalho de igual valor **(meta 8.5)**; a adoção de medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas **(meta 8.7, primeira parte)**; a proteção aos direitos trabalhistas e a promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores **(meta 8.8, primeira parte)**; o desenvolvimento e a implementação, até 2020, de uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Global para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho **(meta 8.b)** etc. (ONU, 2025, tradução livre).

Todo trabalho humano se embasa nos limites impostos pela condição e dignidade humanas, assim, o trabalho digno está ancorado na ideia de dignidade humana do trabalhador, sendo compreendido sob dois aspectos (MARTINS, 2017, p. 41-42):

> a) o *intrínseco (subjetivo):* como atributo pessoal e psíquico inerente ao ser humano, por exemplo, a satisfação pessoal do trabalhador em realizar determinada atividade; a sensação de ser útil para a comunidade em que vive; ser merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e dos particulares; ser realmente livre para escolher o seu trabalho etc.;
> b) o *extrínseco (objetivo):* representando as condições materiais

previstas nas normas em geral reguladoras do ato de trabalhar, tais como: remuneração adequada e justa, sem discriminação de qualquer natureza; limite máximo e mínimo de duração da jornada de trabalho (diária e semanal); normas de higiene e segurança relacionadas ao meio ambiente do trabalho e à proteção da maternidade; concessão de férias, repouso semanal e feriados remunerados; licenças médicas em geral; normas proibitivas do trabalho infantil e do trabalho escravo etc.

O trabalho digno inclui as condições materiais objetivas (extrínsecas) em que o trabalho é realizado *concomitantemente* com as condições subjetivas (intrínsecas), pois ambas atendem ao princípio e valor da dignidade humana, integrando a própria *condição humana* do trabalhador.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – conhecida como *Constituição Cidadã* -, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF) e a valorização do trabalho (art. 1º, inciso IV da CF) foram erigidos à categoria de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo aplicados no julgamento dos casos envolvendo o trabalho escravo rural na agricultura.

O Brasil ainda possui número expressivo de trabalhadores rurais resgatados da condição análoga à escravidão como se evidencia nas informações divulgadas pelo *Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas* (SmartLab). Em *atividades rurais*, de 2010 a 2024[4], houve o resgate de trabalhadores em condição análoga à escravidão nos seguintes *setores econômicos*: 12,2% de trabalhadores na criação de bovinos (3.242 casos); 9,23% no cultivo do café (2.450 casos); 8,67% na produção florestal de florestas nativas (2.302 casos); 7,48% na produção florestal de florestas plantadas (1.985 casos); 6,55% no cultivo de cana-de-açúcar (1.739 casos) e 6,37% no cultivo de lavoura temporária (1.692 casos). Quando se analisa as *ocupações mais frequentes* no período, novamente as funções relacionadas ao labor no campo se sobressaem no uso de trabalho escravo: 27,2% de trabalhadores agropecuários em geral (7.089 casos); 10,2% na pecuária - bovino de corte (2.658 casos); 8,09% de trabalhadores volantes (boias-frias) na agricultura (2.107 casos) e 4.29% de trabalhadores da cultura de café (1.117 casos) (SmartLab, 2025).

Nesse contexto, o labor (trabalho) é a condição de vida comum a homens e a

[4] As informações estão disponíveis somente até o ano de 2024.

animais sujeitos à necessidade de prover sua própria subsistência, assim o uso da denominação *animal laborans* para o homem enquanto ser que labora para prover a sua própria subsistência. O termo *animal laborans* é o mais adequado para representar aquele indivíduo que se dedica à atividade do labor porque "[...] é, realmente, apenas uma das espécies animais que vivem na terra – na melhor das hipóteses a mais desenvolvida" (ARENDT, 2008, p. 95). Já o trabalho (obra) é a atividade de criação de coisas artificiais, diferentes do ambiente natural, correspondendo ao caráter não natural da existência humana. Enquanto construtor do mundo, o homem é conhecido como *homo faber*, ou seja, aquele que se dedica ao trabalho.

Segundo Arendt, enquanto atividade do *homo faber* de operar sobre os materiais -, a obra garantiria a durabilidade do mundo em contraposição à atividade do *animal laborans*: o labor. Logo, o *animal laborans* não saberia como construir o mundo e nem cuidar do mundo criado pelo *homo faber*. Nesse sentido, ela verificou que a sociedade de consumo conferiu aos trabalhadores (a força de trabalho) o mesmo valor que atribuiu às máquinas e aos instrumentos de produção, esvaziando sistematicamente, no mundo do *animal laborans*, a dignidade da pessoa humana.

No capitalismo, a exploração do homem-trabalhador se dá em sociedades de consumo que banalizam as pessoas, reduzindo-as a meras cifras monetárias. Destarte, na visão arendtiana, o valor do trabalho humano está associado ao *homo faber* enquanto ser que se dedica a uma atividade componente da *vita activa*, mas a sociedade de consumo, degradada pelo capitalismo, considera o homem apenas na condição de *animal laborans* como nos casos de trabalho escravo rural na agricultura.

Portanto, a partir da *técnica do Estudo de Caso*, foram investigadas ações civis públicas propostas pelo MPT no período de 2019 a abr./2025[5] no âmbito da jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região/Campinas envolvendo trabalho escravo rural na agricultura.

A pesquisa identificou 71 ações com acompanhamento pelo órgão ministerial das quais apenas 05 ações civis públicas versaram sobre trabalho escravo rural na agricultura cujas principais informações são:

[5] Data de autuação das ações de 01/01/2019 a 30/04/2025.

1) ACPCiv 0011285-64.2023.5.15.0123 – Autuação: 22/12/2023 - VT de Capão Bonito

- **Partes:** MPT (autor) X P.C.O. pessoa natural (réu);
- **Valor da causa:** R$ 1.725.454,53;
- **Vítima:** N.R.L.; **Atividades:** lavoura de milho e feijão; coleta de resina de pinus etc.;
- Na petição inicial **consta** referência a: OIT; trabalho decente/digno; Constituição Federal; meio ambiente do trabalho saudável e seguro, **mas não menciona** Agenda 2030 e trabalhos verdes;
- **Sentença:** proferida em 27/08/2024 julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo MPT, **não constando** referência a: Agenda 2030 e trabalhos verdes. A sentença **fez** referência a: art. 149 do Código Penal; art. 23 da Instrução Normativa MTP nº 2, de 08/11/2021; aguarda-se julgamento de recurso ordinário.

2) ACPCiv 0011312-16.2023.5.15.0101 - Autuação: 31/10/2023 - 2ª VT de Marília

- **Partes:** MPT (autor) X A.M.M.B. (réu) (nome fantasia: Fazenda Tamoio);
- **Valor da causa:** R$ 200.000,00;
- **Vítimas:** frentes de trabalho com 40 trabalhadores, havendo migrantes nordestinos; **Atividades:** colheita de laranja;
- Na petição inicial **consta** referência a: OIT; trabalho decente/digno; Constituição Federal; meio ambiente do trabalho saudável, **mas não menciona** Agenda 2030 e trabalhos verdes;
- **Sentença: homologatória de acordo** firmado em 13 de novembro de 2023.

3) ACPCiv 0011496-33.2023.5.15.0113 - Autuação: 11/09/2023 - 5ª VT de Ribeirão Preto

- **Partes:** MPT (autor) X Destilaria Nova Era LTDA (réu) sede na Faz. Santa

Helena;

- **Valor da causa:** R$ 1.000.000,00;
- **Vítimas:** frentes de trabalho com 18 trabalhadores do Maranhão; **Atividades:** corte de cana-de-açúcar;
- Na petição inicial **consta** referência a: OIT; trabalho digno; Constituição Federal, **mas não menciona** Agenda 2030 e trabalhos verdes;
- **Sentença:** proferida em 09/02/2024, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo MPT, **não constando** referência a Agenda 2030 e trabalhos verdes, **houve** referência a OIT; trabalho decente/digno e art. 149 do CP; aguarda-se o julgamento do recurso ordinário.

4 ACPCiv 0010286-70.2021.5.15.0030 - Autuação: 07/04/2021 - VT de Ourinhos

- **Partes:** MPT (autor) X J.B.S. e outros (réus) pessoa natural;
- **Valor da causa:** R$ 500.000,00;
- **Vítimas:** frentes de trabalho com 19 adultos e 5 adolescentes; **Atividades:** culturas de melancias e limões;
- Na petição inicial **consta** referência a: meio ambiente do trabalho saudável e seguro; Constituição Federal; art. 149 do CP e NR 31, **mas não menciona** trabalho decente/digno; Agenda 2030 e trabalhos verdes;
- **Sentença: homologatória de acordo** firmado em 26 de agosto de 2021.

5 ACPCiv 0010086-80.2019.5.15.0047 - Autuação: 13/02/2019 - VT de Itapeva

- **Partes:** MPT (autor) X I.S.P. (réu) (nome fantasia: Sítio Santa Cruz);
- **Valor da causa:** R$ 1.000.000,00;
- **Vítimas:** frentes de trabalho com 29 trabalhadores; **Atividades:** cultura de tomate com manejo de agrotóxicos;
- Na petição inicial **consta** referência a: OIT; trabalho infantil; Constituição Federal, **mas não menciona** Agenda 2030 e trabalhos verdes;

- **Sentença:** **homologatória de acordo** firmado em 05 de junho de 2019.

Dentre as ACP's analisadas, verificou-se que tanto o MPT na peça inicial quanto o magistrado trabalhista em sentença *não mencionam a Agenda 2030 da ONU e nem correlacionam o trabalho rural desenvolvido nas mencionadas culturas agrícolas aos trabalhos verdes e desenvolvimento sustentável*. Com exceção da inicial da ACP nº 4 que se baseia eminentemente nas normas internas do Brasil, nas outras ACP's, o MPT faz referência na exordial à OIT e as suas Convenções e na concepção de trabalho digno/decente com exceção da inicial das ACP's 4 e 5.

Com exceção das sentenças homologatórias de acordo proferidas nas ACP's 2, 4 e 5, as demais sentenças julgaram parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo MPT. Destaca-se a sentença proferida na ACP nº 3, em 09/02/2024, na 5ª Vara do Trabalho de Ribeirão Preto em face da ré Destilaria Nova Era LTDA, com sede na Fazenda Santa Helena, cujos fundamentos jurídicos foram os mais consistentes, fazendo referência direta à OIT; ao trabalho decente/digno; à Constituição Federal e ao art. 149 do Código Penal brasileiro. Por sua vez, a sentença da ACP nº 1 - proferida em 27/08/2024 - não constou nada acerca da OIT; de trabalho decente/digno e se baseou na legislação ordinária nacional.

Salvo a ACP nº 1 que tinha um único trabalhador rural como vítima de trabalho escravo, as outras ações analisadas foram ajuizadas para a tutela de maior número de trabalhadores que atuavam em frentes de trabalho no campo.

Em todas os casos das ACP's estão presentes condições extremamente degradantes e subumanas de trabalho, pois, além do inadimplemento dos direitos decorrentes dos contratos de emprego (anotação na CTPS; salários mensais; gozo de férias e descanso semanais remunerados; décimo terceiro salário; adicionais de horas extras; insalubridade e periculosidade; intervalos inter e intra jornadas etc.), são flagrantes as violações ao direito ao *meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado*, principalmente relacionados ao fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI's) e às condições dos alojamentos nas frentes de trabalho em total desacordo ao meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado.

Portanto, com base no referencial teórico arendtiano, verifica-se que em todas as ACP's o ser humano trabalhador foi tratado como *animal laborans* passível de descarte e substituição por outro trabalhador na mesma condição de vulnerabilidade. O trabalho em condições degradantes – *trabalho indigno e ilícito* - serviria apenas para lhe permitir a sobrevivência (alimentação precária e água suja) no intuito de continuar a ser explorado.

A sociedade de operários ou de meros detentores de emprego exige de seus integrantes "[...] um funcionamento puramente automático, como se a vida individual realmente houvesse sido afogada no processo vital da espécie [...]" (ARENDT, 2008, p. 335). Apesar desse esvaziamento da dignidade e condição humanas nos labores agrícolas verificado em concreto, permitindo a vitória do *animal laborans* sobre o *homo faber*, o trabalho digno é – *e sempre será* – o elemento de afirmação da dignidade dos seres humanos em sua vida profissional, pessoal e em sua convivência familiar e social.

Vive-se em tempos de capitalismo global e excludente em que há o acirramento dos conflitos entre capital e trabalho que, cedo ou tarde, baterão às portas da Justiça do Trabalho que está vocacionada, desde sua criação, à solução mais equânime e justa dos litígios laborais. Dentre os desafios impostos às relações laborais, está a concretude da *Justiça Social* no contexto do Sistema de Justiça brasileiro.

> Na Constituição Federal de 1988 a Justiça se apresenta como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos a qual deve se comprometer com a solução pacífica dos conflitos no intuito de salvaguardar o exercício dos direitos individuais e coletivos, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade etc., estabelecendo o acesso à tutela jurisdicional justa, efetiva e em tempo razoável (art. 5º, incisos XXXV, LXXIV e LXXVIII da CF). Também se propõe a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais para a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos II e IV da CF) a fim de se concretizar a Justiça Social (MARTINS; LORENZO, 2025, p. B3).

Então, se houver a perpetuação de desigualdades na distribuição da *Justiça*, haverá um Direito para os oprimidos e outro para as elites econômicas e políticas o que não se coaduna com o pacto federativo e social adotado no Estado Democrático de Direito brasileiro notadamente nos casos, ora analisados, envolvendo o trabalho escravo rural na agricultura porque "[...] o que é direito para o dominado, é subversão para o dominador.

O que é perenidade de uma ordem justa para o dominador será provisoriedade da iniqüidade para o dominado" (Aguiar, 2004, p. 57).

Nesse contexto, sob a inspiração do *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero* aprovado em 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) aprovaram três instrumentos para orientar os magistrados e as magistradas trabalhistas: o *Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva Antidiscriminatória, Interseccional e Inclusiva*, o *Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência* e o *Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva de Enfrentamento do Trabalho Escravo Contemporâneo* (TST; CSJT, 2024).

Especificamente, o *Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva de Enfrentamento do Trabalho Escravo Contemporâneo* contribuirá para a atuação vanguardista da Justiça laboral, tendo como diretrizes os princípios do contrato realidade ou primazia da realidade sobre a forma do Direito do Trabalho e o princípio processual da busca da verdade real. De acordo com o protocolo, "o trabalho escravo contemporâneo é fato social que metamorfoseia no tempo, encontrando novos agentes ensejadores da indignidade no mundo do trabalho" (TST; CSJT, 2024, p. 37).

> Diante do tripé entre hermenêutica, direito material e direito processual, o(a) magistrado(a) deve encontrar um caminho que priorize a proteção do(a) trabalhador(a), observando a desigualdade processual que deve existir no processo do trabalho, sempre visando a vedação ao retrocesso dos direitos humanos (TST; CSJT, 2024, p. 46).

Desse modo, na análise e julgamento pela Justiça do Trabalho de lides envolvendo os casos de trabalho rural escravo, é de suma importância a formação da convicção de magistrados e magistradas trabalhistas a partir do conjunto probatório apresentado em especial na fase de instrução processual a fim de permitir a concretização de Justiça Social para os trabalhadores rurais em condição de vulnerabilidade ante a escravização, a pobreza, a fome e as desigualdades econômico-sociais.

3 CONCLUSÃO

Infortunadamente, o país não está conseguindo concretizar nos labores rurais as disposições preconizadas pela OIT para seus Estados-membros e na Agenda 2030, não atingindo os resultados esperados para a eliminação do trabalho escravo rural, conforme comprovam os dados acima referenciados.

A partir das ACP's analisadas, vislumbrou-se um descompasso nos labores rurais na agricultura entre os interesses das elites que se baseiam em relações de poder - o mundo do "ser" - e não se pautam no Direito - o mundo do "dever ser" -, fomentando o trabalho escravo e degradante em contraposição aos direitos fundamentais dos rurícolas e a garantia do trabalho digno apregoada pela OIT.

Apesar das ACP's terem sido julgadas parcialmente procedentes e atenderem quase a totalidade dos pedidos formulados pelo MPT em favor dos rurícolas, elas não se fundamentaram - nem a inicial e nem as sentenças nos *trabalhos verdes dignos* na agricultura e na Agenda 2030 em favor do desenvolvimento sustentável, comprometendo a concretude desses projetos nos labores agrícolas brasileiros.

Nos casos analisados, não houve por parte do MPT e da Justiça do Trabalho, nas sentenças proferidas pelos magistrados, nenhuma fundamentação no fomento de *trabalhos verdes dignos* na agricultura e nem mesmo na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, comprometendo a efetividade de tais propostas e a concretude do trabalho digno nesses labores rurais. Nesse sentido, seria interessante e salutar a divulgação entre magistrados trabalhistas e membros do MPT dessa correlação necessária e imperiosa como mais um instrumento para o julgamento das lides sobre trabalho escravo rural.

Contribuirão na atuação vanguardista da Justiça laboral no julgamento desses delicados casos de trabalho escravo rural na agricultura, os princípios do contrato realidade ou primazia da realidade sobre a forma e o da busca da verdade real como diretrizes na aferição das principais questões processuais: produção antecipada de prova, ônus da prova, produção da prova oral etc. Os princípios jurídicos representam determinada concepção valorativa norteadora do direito, conferindo-lhe racionalidade,

direção, unidade e harmonia.

Dessa maneira, o trabalho digno nos labores agrícolas deve se associar à condição humana dos trabalhadores que assumirão a categoria de *homo faber* e não de mero *animal laborans* que necessita trabalhar apenas para sobreviver no capitalismo. O Sistema de Justiça possui papel primordial na concretude da dignidade dos rurícolas e em favor dos preceitos da Agenda 2030 nos casos de labores agrícolas a serem julgados no intuito de minimizar as desigualdades e a pobreza, fortalecendo a Justiça Social.

Apesar das desconformidades indicadas nas ACP's, verificou-se que a atuação combativa do MPT e da Justiça do Trabalho no julgamento desses casos concretos permitiu o enfrentamento do trabalho escravo rural de forma conjunta e articulada a fim de aprimorar o sistema de justiça brasileiro e os conflitos entre capital e trabalho promovendo o equacionamento parcial das mazelas existentes.

Conclui-se pela incompatibilidade entre a proposta de trabalhos verdes na agricultura e a existência de trabalho escravo rural a partir das ações civis públicas analisadas no âmbito do TRT-15. Essa situação reflete uma realidade espúria ainda existente no Brasil oriunda do processo de colonização escravagista enraizado nas relações de trabalho rurais, não sendo possível, ainda, eliminar totalmente tais máculas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **O que é justiça:** uma abordagem dialética. São Paulo: Alfa-Ômega Ltda, 2004.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

MARTINS, Juliane Caravieri**. Trabalho digno e direitos humanos em tempos de globalização**: perspectivas para a América Latina. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MARTINS, Juliane Caravieri; LORENZO, Helena Carvalho de. O trabalho escravo rural contemporâneo e os horizontes de julgamento pela Justiça do Trabalho. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. B1-B21, jul./dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo:** la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponível em: https://undocs.org/es/A/RES/70/1. Acesso em: 5 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Normas da OIT sobre o trabalho forçado:** o novo protocolo e a nova recomendação em resumo. Serviço dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Genebra: OIT, 2018.

SMARTLAB. **Observatório da erradicação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas**. Disponível em: https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 15ª REGIÃO (TRT-15). **ACPCiv 0010086-80.2019.5.15.0047 (Vara do Trabalho de Itapeva).** Disponível em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0010086-80.2019.5.15.0047/1#d0ac596. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 15ª REGIÃO (TRT-15). **ACPCiv 0010286-70.2021.5.15.0030 (Vara do Trabalho de Ourinhos)**. Disponível em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0010286-70.2021.5.15.0030/1#7a0d206. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 15ª REGIÃO (TRT-15). **ACPCiv 0011285-64.2023.5.15.0123 (Vara do Trabalho de Capão Bonito)**. Disponível em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0011285-64.2023.5.15.0123/1#f3599ac. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 15ª REGIÃO (TRT-15). **ACPCiv 0011312-16.2023.5.15.0101 (2ª Vara do Trabalho de Marília).** Disponível em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0011312-16.2023.5.15.0101/1#b26589b. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 15ª REGIÃO (TRT-15). **ACPCiv 0011496-33.2023.5.15.0113 (5ª Vara do Trabalho de Ribeirão Preto).** Disponível em: https://pje.trt15.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0011496-33.2023.5.15.0113/1#806422d. Acesso em: 5 set. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST); CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CSJT) (org.). **Protocolos para atuação e julgamento na Justiça do Trabalho**. Araucária/PR: Impressoart Gráfica e Editora, 2024.

DA SENTENÇA AO CONSENSO: O PROTAGONISMO DA ADVOCACIA E O DESAFIO CURRICULAR DAS IES NA CONSTRUÇÃO DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

MENEGHETTE, Cristiane[1]
FERNANDES, Aline Ouriques Freire [2]

O artigo examina a transformação do sistema de justiça brasileiro, marcada pela transição de uma cultura centrada na sentença judicial para uma cultura orientada ao consenso. Essa mudança, impulsionada pela Resolução Conselho Nacional de Justiça 125/2010, pelo CPC/2015 e pela Lei de Mediação, estabelece os métodos autocompositivos — mediação, conciliação e negociação — como elementos centrais da política pública de acesso qualitativo à justiça. A análise demonstra que, embora a sentença possua eficácia jurídica, revela-se insuficiente para endereçar as dimensões relacionais, emocionais e sociais dos conflitos, gerando custos econômicos e psicológicos. Nesse contexto, emerge a Justiça Multiportas como alternativa à judicialização excessiva. O trabalho destaca o papel estratégico das Instituições de Ensino Superior e da advocacia nesse processo. Propõe-se a formação do "Advogado 4.0", profissional capacitado em gestão de conflitos, comunicação não violenta e resolução consensual de disputas. Essa capacitação demanda reformulação curricular: transformação dos Núcleos de Prática Jurídica em Centros de Resolução de Conflitos, clínicas de mediação e justiça restaurativa, módulos sobre *Online Dispute Resolution* e desenvolvimento de competências socioemocionais. A conclusão enfatiza que a desjudicialização efetiva requer articulação entre Ministério da Educação, Conselho Nacional de Justiça, Ordem dos Advogados do Brasil e universidades, acompanhada de programas de capacitação docente e profissional. O sucesso deve ser mensurado por indicadores qualitativos — consenso alcançado e satisfação das partes — consolidando o Judiciário como *ultima ratio*.

Palavras-chaves: Advocacia Consensual; Formação Jurídica; Justiça Multiportas; Acesso à Justiça Qualitativo; Cultura da Sentença.

[1] Pós-graduada pela UNICASTELO. Advogada na Advocacia Cristiane Meneghette e Professora Universitária na FITL. Conciliadora, mediadora e árbitra, diplomada pela EPM/SP. Mestranda em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: cmeneghette@uniara.edu.br.

[2] Doutora em Função Social no Direito Constitucional e Acesso à Justiça nas Constituições-FADISP; Mestra em Direitos Coletivos, Cidadania e Função Social no Direito Constitucional-UNAERP; Especialista em Direito Tributário - UNAERP; Docente Titular na graduação em Direito e do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Uniara - Universidade de Araraquara; Pesquisadora pela FUNADESP; Advogada com ênfase em Direito Médico, Odontológico e da Saúde. E-mail: aoffernandes@uniara.edu.br;

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Poder Judiciário brasileiro tem assumido papel de destaque em um processo de transformação marcado por reformas estruturais e normativas voltadas à modernização e à ampliação do acesso à justiça. Nesse cenário, destaca-se a atuação estratégica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente por meio da Resolução nº 125/2010 (CNJ, 2010), que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Essa normativa representou um divisor de águas ao reconhecer que a função jurisdicional não se limita à entrega da sentença, mas deve contemplar também a criação de condições institucionais para a promoção da mediação, da conciliação e de outros métodos autocompositivos. Assim, o CNJ inaugurou uma nova lógica de atuação, em que o Judiciário passa a ser compreendido como espaço plural de resolução de conflitos, abrindo caminho para a consolidação da chamada Justiça Multiportas.

A promulgação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) consolidou essa diretriz, ao consagrar normativamente a consensualidade como princípio estruturante do processo civil brasileiro. Essas legislações reforçaram a necessidade de diversificação dos mecanismos de resolução de conflitos, reconhecendo que a sentença judicial não é, em todos os casos, a resposta mais adequada. Como destacam Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2022), a Justiça Multiportas representa um modelo em que o acesso à justiça deixa de ser compreendido apenas em sua dimensão quantitativa — isto é, a possibilidade de ingressar em juízo — e passa a ser concebido em sua dimensão qualitativa, vinculada à efetividade, à celeridade e à pacificação social. Contudo, a eficácia dessa política depende da superação de um dos maiores entraves culturais do sistema: a cultura da sentença, ainda profundamente arraigada no Judiciário e no ensino jurídico tradicional.

A cultura da sentença, historicamente consolidada no Brasil, prioriza a heterocomposição impositiva, entendendo o acesso à justiça quase que exclusivamente como o direito de ingressar com uma ação e obter uma decisão final. Esse modelo, além

de sobrecarregar o Judiciário, gera soluções que, embora formalmente corretas, nem sempre são pacificadoras ou sustentáveis para as partes envolvidas. O conceito clássico de acesso à justiça, desenvolvido por Cappelletti e Garth (1988), exige que a sociedade disponha de mecanismos efetivos para a tutela de seus direitos, o que implica não apenas a possibilidade de recorrer ao Judiciário, mas também a existência de meios adequados para a resolução de cada tipo de conflito. Nesse sentido, a desjudicialização surge como forma de promover o acesso à justiça em sua dimensão qualitativa, buscando a solução mais adequada, célere e restaurativa, em vez da mera resolução formal e impositiva.

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar no artigo 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. Todavia, essa garantia não pode mais ser interpretada como exclusividade da via judicial, mas sim como a obrigação de assegurar que todo conflito encontre um meio adequado de tratamento. A interpretação contemporânea desse dispositivo constitucional, portanto, deve ser compatível com a lógica da Justiça Multiportas, em que o Judiciário é reposicionado como *ultima ratio,* reservado para os casos em que os métodos consensuais não se mostram eficazes. Essa releitura amplia o alcance do direito fundamental de acesso à justiça, ao reconhecer que a efetividade da tutela não depende apenas da sentença, mas da adequação do meio escolhido para a resolução do conflito.

Nesse contexto, a desjudicialização não deve ser compreendida como negação do Judiciário, mas, como uma estratégia de racionalização e de fortalecimento da justiça em sua dimensão qualitativa. Trata-se de reposicionar o Judiciário como instância de última análise, ao mesmo tempo em que se fomenta a utilização de métodos consensuais capazes de oferecer soluções mais rápidas, menos onerosas e socialmente mais satisfatórias. Essa mudança de paradigma exige não apenas reformas normativas, mas também transformações culturais profundas, especialmente no âmbito da advocacia e da formação jurídica. O advogado, como principal porta de entrada do cidadão no sistema de justiça, assume papel central nesse processo, devendo ser preparado para atuar como gestor de conflitos e não apenas como litigante.

O presente artigo, intitulado Da Sentença ao Consenso: O Protagonismo da

Advocacia e o Desafio Curricular das IES na Construção da Justiça Multiportas, tem como problema de pesquisa central a seguinte questão: de que forma a superação da cultura da sentença, por meio do incentivo à advocacia consensual, reconfigura o conceito de acesso à justiça e qual o papel das Faculdades de Direito na formação do chamado "Advogado 4.0", apto a operar nesse novo paradigma? O objetivo geral é analisar as implicações da desjudicialização para o exercício da advocacia e propor um modelo de atuação e formação que integre o espírito da consensualidade desde a graduação, conferindo o necessário protagonismo a esses atores na construção de um sistema de justiça mais eficaz, democrático e humano.

2. O PARADIGMA DA CULTURA DA SENTENÇA VERSUS O ACESSO À JUSTIÇA QUALITATIVO

A crise estrutural do Poder Judiciário brasileiro, caracterizada pela morosidade processual crônica, pela sobrecarga exponencial de demandas e pela crescente insatisfação social quanto à efetividade das decisões judiciais, impõe a necessidade de reflexão crítica profunda sobre o modelo tradicional e predominantemente adversarial de resolução de conflitos. A denominada cultura da sentença, que historicamente orientou e ainda fundamenta grande parte da prática forense nacional, revela-se progressivamente insuficiente e inadequada diante da complexidade multidimensional das relações sociais contemporâneas e da diversidade de conflitos que demandam intervenção do sistema de justiça.

Nesse contexto de transformação necessária, o conceito de acesso à justiça precisa ser urgentemente revisitado e ressignificado, deixando de ser compreendido meramente como acesso formal às instâncias do Poder Judiciário e à possibilidade de obtenção de uma sentença judicial, e passando a ser concebido de forma ampliada como acesso efetivo a soluções adequadas à natureza específica de cada conflito, céleres em sua obtenção e verdadeiramente efetivas na pacificação social e na satisfação das necessidades concretas das partes envolvidas.

Como observa perspicazmente Cappelletti (1993), pioneiro nos estudos sobre acesso à justiça, o verdadeiro e substantivo acesso à justiça não se limita à mera abertura

formal das portas do tribunal ou à garantia procedimental de ingresso no sistema judicial, mas envolve necessariamente a capacidade institucional de proporcionar resultados materialmente justos, procedimentalmente adequados e socialmente satisfatórios para os jurisdicionados.

Essa perspectiva qualitativa e transformadora do acesso à justiça, reforçada e aprofundada por doutrinadores brasileiros como Watanabe (2011) e Spengler (2016), aponta inequivocamente para a necessidade imperiosa de superação definitiva do paradigma exclusivamente adjudicatório e heterocompositivo, e para a valorização sistêmica dos métodos consensuais e autocompositivos como instrumentos legítimos, eficazes e preferenciais de pacificação social duradoura e de resolução satisfatória de conflitos.

A cultura da sentença consolidou-se historicamente no Brasil a partir de uma concepção monolítica e centralizadora do exercício da função jurisdicional, segundo a qual apenas o Estado-juiz, investido da autoridade pública e do poder de imperium, possuiria legitimidade institucional para resolver definitivamente os conflitos de interesses surgidos nas relações sociais, impondo autoritativamente às partes a solução que entende juridicamente correta mediante a prolação de uma decisão heterocompositiva fundamentada na subsunção dos fatos ao direito aplicável.

Essa visão tradicional, profundamente enraizada na formação jurídica brasileira e reforçada pela tradição do sistema romano-germânico do Civil *Law*, criou uma dependência sistêmica e socialmente construída do processo judicial como via única ou ao menos preferencial para a composição de litígios, contribuindo decisivamente para os fenômenos da judicialização excessiva das relações sociais e da litigiosidade de massa que atualmente assolam o sistema de justiça nacional.

A consequência mais visível e preocupante dessa cultura adjudicatória hegemônica manifesta-se nos dados estatísticos alarmantes do Conselho Nacional de Justiça, que demonstram o acúmulo progressivo de dezenas de milhões de processos em tramitação, tempos médios de duração processual que alcançam anos ou mesmo décadas, e índices de congestionamento que comprometem gravemente a capacidade do Judiciário de entregar prestação jurisdicional tempestiva e efetiva, evidenciando a insustentabilidade

do modelo tradicional e a urgente necessidade de sua reformulação estrutural.

A mudança paradigmática proposta pela transição para uma cultura do consenso não representa, contudo, a negação ou o abandono da função jurisdicional estatal, nem implica desvalorização do papel institucional do Poder Judiciário na sociedade democrática, mas consiste fundamentalmente em uma reconfiguração sistêmica que reconhece a existência de múltiplos caminhos legítimos para a composição de conflitos, cada qual com suas características próprias, vantagens específicas e adequação diferenciada conforme a natureza da disputa, o perfil das partes envolvidas e os objetivos pretendidos com a intervenção institucional.

Essa nova compreensão, alinhada com as tendências internacionais de reforma dos sistemas de justiça e com as melhores práticas desenvolvidas em países que enfrentaram desafios semelhantes de sobrecarga judiciária e morosidade processual, propõe essencialmente que a sentença judicial heterocompositiva seja reservada prioritariamente para aqueles conflitos que efetivamente demandam a imposição de uma solução por autoridade estatal investida de poder jurisdicional, seja pela natureza indisponível dos direitos envolvidos, seja pela impossibilidade prática de composição consensual entre as partes em razão de assimetrias de poder ou ausência de disposição para o diálogo, configurando-se assim o processo judicial contencioso como instância de *ultima ratio* no sistema de justiça.

Para os demais conflitos, especialmente aqueles envolvendo direitos disponíveis, relações continuadas entre as partes e questões de natureza predominantemente relacional ou emocional, os métodos consensuais revelam-se não apenas mais adequados e eficientes, mas frequentemente superiores à adjudicação judicial na produção de resultados substantivamente justos, procedimentalmente satisfatórios e socialmente sustentáveis, justificando plenamente sua valorização e priorização como mecanismos preferenciais de acesso à justiça qualitativo.

2.1. A Gênese da Cultura Adversarial e a Teoria do Acesso à Justiça

A teoria clássica de Cappelletti e Garth (1988) propôs três ondas renovatórias: assistência judiciária para os pobres, tutela de interesses difusos e coletivos, e

simplificação processual. Embora revolucionária, manteve a centralidade do Judiciário como *locus* privilegiado de resolução de conflitos. No Brasil, a tradição do Civil *Law* e a formação dogmática reforçaram a lógica adversarial, em que o processo é arena de disputa e a sentença ato de poder estatal. A formação jurídica privilegiou historicamente a retórica combativa e a lógica binária, em detrimento da construção dialógica. O advogado era treinado para vencer a lide, não para resolvê-la, consolidando a "cultura da sentença" centrada na vitória processual e na imposição vertical da solução pelo juiz, sem espaço para autonomia das partes. Como observa Watanabe (2011), essa concepção reduziu o acesso à justiça a um acesso formal ao Judiciário, desconsiderando a necessidade de soluções mais adequadas e satisfatórias.

2.2. A Insuficiência da Tutela Jurisdicional Monopólica e os Altos Custos do Litígio

A experiência forense demonstra que a sentença judicial, embora resolva o aspecto normativo do conflito, frequentemente fracassa em atender às dimensões humanas, emocionais e relacionais da controvérsia (SILVA, 2022). O litigante vitorioso, após anos de tramitação e elevados custos, constata que a decisão não corresponde integralmente às suas necessidades concretas. A via judicial impõe externalidades negativas significativas: desgaste emocional, perda de tempo produtivo, ruptura de vínculos e perpetuação da animosidade, criando ciclos viciosos de litigiosidade.

Sander (1976), na *Pound Conference*, advertia que o problema não residia na falta de acesso ao tribunal, mas na ausência de acesso ao fórum adequado para cada tipo de disputa. Marinoni (2017) reconhece a incapacidade estrutural da jurisdição estatal monopolística de responder satisfatoriamente à pluralidade das demandas sociais contemporâneas. A tutela jurisdicional tradicional, estruturada sobre o paradigma adversarial e a lógica vencedor-perdedor, revela-se limitada para a multidimensionalidade dos conflitos. Spengler (2016) sintetiza essa insuficiência ao afirmar que a sentença pode encerrar o processo, mas não necessariamente resolve o conflito subjacente, que persiste no plano relacional, gerando litigiosidade remanescente. Essa constatação fundamenta a necessidade de abertura sistêmica para mecanismos consensuais que privilegiem adequação procedimental, celeridade e pacificação social efetiva e sustentável.

2.3. O Paradigma da Justiça Multiportas: Uma Abordagem para o Acesso Qualitativo

O paradigma da Justiça Multiportas, concebido por Frank E. A. Sander em 1976, representa resposta inovadora à insuficiência do modelo adjudicatório. Ao prever triagem inicial dos conflitos e encaminhamento ao método mais adequado — negociação, mediação, conciliação, arbitragem ou julgamento —, o modelo rompe com a lógica da porta única do Judiciário, ampliando o acesso à justiça para além da dimensão quantitativa e incorporando perspectiva qualitativa que valoriza a adequação do meio à natureza do conflito, promovendo customização procedimental que potencializa a resolução satisfatória.

No Brasil, a Resolução CNJ nº 125/2010 materializa essa filosofia ao instituir a Política Nacional de tratamento adequado de conflitos e criar os CEJUSCs, que funcionam como espaços de triagem e oferta de múltiplas vias de solução. Watanabe (2011) observa que a efetividade da justiça não se mede pela entrega de sentenças, mas pela aptidão de restaurar relações sociais e promover paz social. A Justiça Multiportas democratiza o acesso ao permitir que cada cidadão encontre a via mais adequada para sua demanda. Essa transformação representa revolução cultural em que o consenso deixa de ser exceção e passa a ser regra preferencial, inaugurando novo ciclo na evolução dos sistemas de justiça contemporâneos.

2.4. A Resolução CNJ nº 125/2010 como Marco Institucional da Virada Cultural

A Resolução CNJ nº 125/2010 constitui o marco institucional mais significativo da transformação do sistema de justiça brasileiro, representando a consolidação da transição de uma cultura judiciária para uma cultura consensual. Ao estabelecer a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, promoveu ruptura epistemológica com o monopólio estatal da jurisdição, reconhecendo que o acesso à justiça exige pluralidade de métodos adequados de prevenção e resolução consensual.

A Resolução inaugurou novo ciclo, deslocando o foco da quantidade de sentenças para a qualidade das soluções e da velocidade processual para a efetividade da pacificação social. Consagra o direito fundamental à solução adequada dos conflitos, superando a visão reducionista que equiparava acesso à justiça exclusivamente ao

processo judicial. Ao determinar a criação dos CEJUSCs com estrutura adequada, corpo técnico especializado e procedimentos padronizados, materializou a Justiça Multiportas no Brasil. A norma inovou ao estabelecer padrões rigorosos de capacitação e certificação para mediadores e conciliadores, códigos de ética específicos e mecanismos de avaliação permanente, conferindo profissionalização à prática autocompositiva.

A Resolução representa tomada de posição institucional do Judiciário para assumir corresponsabilidade pela transformação cultural, estabelecendo que compete aos tribunais não apenas julgar, mas oferecer mecanismos consensuais e promover pacificação social. Estabeleceu indicadores estatísticos específicos — taxas de acordos, cumprimento espontâneo e satisfação dos usuários —, promovendo mudança nos parâmetros de avaliação do sucesso institucional, que incorpora critérios qualitativos relacionados à pacificação efetiva, consolidando o paradigma do acesso à justiça qualitativo como novo horizonte do sistema judicial brasileiro.

3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS PARA O PROTAGONISMO CONSENSUAL

O protagonismo consensual na advocacia contemporânea não pode ser compreendido como uma simples recomendação de conduta ou como um ideal ético facultativo, mas sim como um dever jurídico positivado pela legislação processual brasileira. O Código de Processo Civil de 2015, ao instituir a cooperação como princípio fundamental e ao valorizar os métodos autocompositivos, impõe ao advogado a responsabilidade de orientar seus clientes para soluções que transcendam o litígio judicial.

Nesse cenário, a advocacia deixa de ser exclusivamente combativa e passa a assumir um papel ativo na construção de consensos, contribuindo para a efetividade da Justiça Multiportas. O profissional do Direito, ao adotar essa postura, não apenas cumpre uma exigência normativa, mas também fortalece a legitimidade do sistema de justiça, promovendo soluções mais céleres, econômicas e socialmente adequadas. Assim, o protagonismo consensual revela-se como expressão de uma advocacia moderna e comprometida com a pacificação social, em que o advogado atua como mediador de interesses e não apenas como representante de posições antagônicas.

3.1. O Dever de Estímulo à Autocomposição no CPC/2015

O Código de Processo Civil de 2015 é reconhecido como a principal ferramenta de desjudicialização no plano normativo, pois foi concebido sob a lógica da cooperação e da consensualidade como princípios estruturantes do processo civil brasileiro (ALVIM; NERY JÚNIOR, 2023). Diferentemente de legislações anteriores, que tratavam a conciliação e a mediação como alternativas periféricas, o CPC/2015 as coloca no centro da dinâmica processual, vinculando todos os sujeitos processuais ao dever de estimular a autocomposição. Essa mudança de paradigma não apenas legitima os métodos consensuais como instrumentos eficazes de pacificação social, mas também redefine o papel do advogado, que passa a ser compreendido como agente de diálogo e não apenas como representante combativo de interesses. Nesse sentido, o novo CPC inaugura uma cultura processual em que o litígio judicial deixa de ser a primeira opção e passa a ocupar o lugar de última ratio, reservada apenas para os casos em que a autocomposição não se mostra viável.

O artigo 3º, § 3º, do CPC (BRASIL, 2015a) é taxativo ao dispor que "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial". Esse dispositivo normativo transforma o advogado em verdadeiro agente de pacificação, cujo sucesso profissional não se mede apenas pela vitória em juízo, mas também pela capacidade de evitar ou encerrar litígios por meio de soluções consensuais. A previsão legal, portanto, amplia a responsabilidade do profissional da advocacia, exigindo dele não apenas conhecimento técnico, mas também habilidades comunicacionais, capacidade de negociação e sensibilidade ética para orientar o cliente em direção a alternativas mais céleres, econômicas e satisfatórias. Trata-se de uma mudança cultural que desloca o foco da vitória processual para a construção de soluções que preservem relações e promovam maior legitimidade social.

O artigo 334 do CPC, por sua vez, reforça esse compromisso ao tornar obrigatória a audiência de conciliação ou de mediação na fase inicial do procedimento comum. Essa previsão não deve ser interpretada como mera formalidade procedimental, mas como um espaço institucionalizado para o diálogo, no qual as partes têm a

oportunidade de expor seus interesses de forma menos adversarial e mais cooperativa. Ao inserir a audiência como regra geral, o legislador sinaliza que a consensualidade deve ser priorizada, reservando o litígio judicial apenas para hipóteses em que não seja possível alcançar um acordo. Além de contribuir para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, essa medida fortalece a cultura da pacificação social e promove maior eficiência na prestação jurisdicional. Assim, o CPC/2015 não apenas normatiza a autocomposição, mas a institucionaliza como etapa essencial do processo, consolidando o protagonismo do consenso no sistema jurídico brasileiro.

3.2. A Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) e a Equiparação de Títulos

A Lei de Mediação (BRASIL, 2015b) consolidou-se como marco normativo fundamental para a institucionalização da mediação no Brasil, ao estabelecer um regime jurídico próprio para sua utilização tanto nas relações entre particulares quanto no âmbito da administração pública. Ao reconhecer a mediação como meio legítimo de solução de controvérsias, a lei fortalece a política pública de desjudicialização e reafirma a importância da consensualidade como princípio estruturante do sistema de justiça. Mais do que regulamentar procedimentos, o diploma legal atribui segurança jurídica às práticas autocompositivas, conferindo previsibilidade e estabilidade aos acordos celebrados fora do Judiciário. Essa normatização, portanto, não apenas legitima a mediação como instrumento de pacificação social, mas também amplia o protagonismo dos advogados e mediadores na construção de soluções que atendam de forma mais célere e adequada às necessidades das partes envolvidas.

Um dos pontos mais inovadores da Lei 13.140/2015 é a equiparação do termo de acordo extrajudicial, referendado por mediadores, a título executivo extrajudicial. Essa previsão possui um efeito prático e simbólico de grande relevância: o consenso construído fora do processo judicial passa a ter a mesma força executiva de uma sentença transitada em julgado. Em termos práticos, isso significa que as partes podem alcançar um acordo com plena eficácia jurídica sem a necessidade de homologação judicial, o que representa uma mudança paradigmática na forma de compreender o acesso à justiça. Do ponto de vista simbólico, a equiparação reforça a ideia de que a solução consensual não é inferior

à decisão estatal, mas sim um caminho igualmente legítimo e eficaz para a pacificação social. Essa inovação normativa fortalece o conceito de Justiça Multiportas, ao reconhecer que a resolução de conflitos pode se dar de maneira plural, eficiente e fora dos limites tradicionais do processo judicial.

Nesse contexto, a advocacia consensual ganha ainda mais relevância, pois o advogado que atua na mediação não apenas auxilia na construção do acordo, mas também contribui para a produção de um título executivo com plena eficácia jurídica. Essa atuação valida o papel da atividade extrajudicial como instrumento de efetivação do acesso à justiça, reduzindo a sobrecarga do Poder Judiciário e promovendo soluções mais rápidas e menos onerosas para os cidadãos. Como observa Lopes (2025), a atividade extrajudicial assume papel central na democratização do acesso à justiça, ao permitir que os indivíduos encontrem respostas adequadas às suas demandas sem depender exclusivamente da intervenção estatal. Assim, a Lei de Mediação não apenas regulamenta um procedimento, mas inaugura uma nova lógica de atuação profissional e institucional, em que o consenso é elevado à condição de verdadeiro instrumento de justiça.

3.3. O Enquadramento Ético-Profissional do Advogado

O enquadramento ético-profissional do advogado, no contexto da advocacia consensual e da Justiça Multiportas, revela-se como elemento central para a consolidação de uma nova cultura jurídica. A atuação do advogado não pode ser reduzida à defesa intransigente de interesses individuais, mas deve estar orientada por valores de cooperação, boa-fé e lealdade processual, em consonância com os princípios estabelecidos pelo Código de Processo Civil de 2015 e pela Lei de Mediação. O Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994) e o Código de Ética e Disciplina da OAB reforçam que a função do advogado transcende a dimensão técnica, assumindo também um caráter social e ético, voltado à pacificação de conflitos e à promoção da justiça. Nesse sentido, o advogado contemporâneo é chamado a equilibrar sua função de defensor dos interesses do cliente com a responsabilidade de contribuir para a construção de soluções consensuais que respeitem a dignidade das partes e a integridade do sistema de justiça.

A ética profissional, nesse cenário, exige que o advogado atue como verdadeiro

gestor de conflitos, orientando o cliente de forma clara e transparente sobre as alternativas disponíveis para a resolução da controvérsia. Isso implica não apenas apresentar os riscos e benefícios do litígio judicial, mas também destacar as vantagens da mediação, da conciliação e da negociação direta, sempre com base em critérios de honestidade e responsabilidade. O dever de lealdade não se restringe à relação com o cliente, mas se estende à parte contrária, ao mediador e ao próprio sistema de justiça, de modo que a busca pelo consenso não seja contaminada por práticas abusivas ou por acordos viciados. Assim, o advogado deve zelar para que a autocomposição seja fruto de uma decisão livre e informada, garantindo que não haja desequilíbrio de poder ou imposição de condições injustas.

Nesse contexto, o Código de Ética da OAB estabelece parâmetros claros para a conduta do advogado, reforçando que a advocacia não pode ser exercida como mera atividade mercantil, mas como função essencial à administração da justiça. A ética profissional, portanto, não se limita a um conjunto de normas disciplinares, mas constitui um verdadeiro guia de atuação que orienta o advogado na construção de soluções justas e equilibradas. A advocacia consensual, ao mesmo tempo em que amplia o campo de atuação do profissional, também eleva suas responsabilidades éticas, exigindo dele sensibilidade para identificar situações de vulnerabilidade, prudência para suspender negociações quando necessário e compromisso com a efetividade da justiça. Dessa forma, o enquadramento ético-profissional do advogado consolida-se como pilar indispensável para a credibilidade da Justiça Multiportas e para a legitimação da cultura do consenso no Brasil.

4.O ADVOGADO 4.0: MUDANÇA DE PAPEL E NOVAS COMPETÊNCIAS

O chamado “Advogado 4.0” emerge como o profissional preparado para atuar na era da Justiça Multiportas, em que a multiplicidade de mecanismos de resolução de conflitos exige novas competências e uma mudança substancial de mentalidade. Seu estatuto profissional é redefinido pela premissa de que o conflito não deve ser compreendido apenas como uma batalha legal a ser vencida, mas como uma oportunidade de transformação social, relacional e institucional. Nesse contexto, a advocacia

contemporânea deixa de se limitar ao litígio judicial e passa a incorporar práticas colaborativas, preventivas e restaurativas, que ampliam o papel do advogado como agente de pacificação social. Essa redefinição exige não apenas habilidades técnicas, mas também competências comunicacionais, emocionais e éticas, que se tornam indispensáveis para a construção de soluções mais justas e sustentáveis[3].

A advocacia consensual representa um deslocamento paradigmático da lógica da lide para a lógica da colaboração, atribuindo ao advogado a responsabilidade de realizar uma triagem inicial do conflito apresentada pelo cliente. Essa triagem deve ser abrangente e multidimensional, contemplando, em primeiro lugar, o diagnóstico jurídico, que consiste na análise técnica das chances de êxito em eventual demanda contenciosa. Em segundo lugar, deve incluir o diagnóstico relacional, que busca identificar a natureza do conflito, distinguindo, por exemplo, disputas de interesse, de dados, de relacionamento ou de caráter estrutural. Conflitos de relacionamento, por sua própria natureza, tendem a ser mal resolvidos por meio de uma sentença judicial, exigindo, portanto, a utilização de métodos autocompositivos, como a mediação.

Por fim, a triagem deve culminar na orientação multiportas, em que o advogado apresenta ao cliente, de forma clara e transparente, as diferentes opções disponíveis — negociação direta, mediação, conciliação, arbitragem ou litígio —, explicitando os custos, riscos e prazos de cada alternativa. Nesse cenário, a advocacia colaborativa, em que os advogados das partes se comprometem contratualmente a buscar o consenso e se retiram do caso se houver judicialização, constitui a expressão máxima da advocacia consensual[4].

O êxito da advocacia consensual e, em especial, da atuação em mediação e negociação, depende menos da eloquência jurídica tradicional e mais do desenvolvimento de competências socioemocionais, como a inteligência emocional, a escuta ativa e a comunicação não-violenta. A escuta ativa permite ao advogado identificar os interesses reais do cliente — aquilo de que ele efetivamente necessita —, que muitas vezes estão ocultos sob as posições iniciais, isto é, aquilo que ele explicitamente reivindica.

[3] SILVA, Ana Paula. *Advocacia 4.0: Desafios e Perspectivas*. São Paulo: Atlas, 2020.
[4] ALMEIDA, João. *Advocacia Colaborativa e Justiça Multiportas*. São Paulo: Saraiva, 2021; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e Advocacia: Novos Caminhos para a Resolução de Conflitos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016

Essa distinção, central na teoria da negociação baseada em princípios[5], é fundamental para a construção de soluções criativas e duradouras. A comunicação não-violenta (CNV), aliada ao enfoque restaurativo[6], capacita o advogado a reduzir a hostilidade e a tensão na mesa de negociação, criando um ambiente mais propício ao diálogo. Ao auxiliar o cliente a expressar suas necessidades em vez de atribuir culpas à outra parte, o advogado amplia exponencialmente as chances de alcançar um acordo mutuamente satisfatório. Assim, a prática advocatícia contemporânea exige que o profissional vá além da retórica jurídica, incorporando técnicas de comunicação que favoreçam a cooperação e a restauração das relações sociais[7].

4.1. O Risco de Deturpação: A Conciliação Viciada e a Ética na Busca pelo Acordo

Apesar dos inegáveis benefícios da advocacia consensual, é necessário reconhecer que o incentivo ao consenso também traz consigo riscos éticos que o Advogado 4.0 deve saber administrar com rigor. O principal deles é o fenômeno da conciliação viciada, em que o acordo é obtido sob pressão, em contextos de desequilíbrio de poder ou por meio de práticas que priorizam a celeridade em detrimento da justiça. Nessas situações, o advogado corre o risco de transformar o consenso em um fim em si mesmo, esvaziando sua função de instrumento de pacificação justa e equilibrada. O dever ético do advogado consensual consiste, portanto, em garantir o equilíbrio de forças entre as partes, assegurando que o acordo seja fruto de uma decisão livre, informada e consciente. Quando o cliente se encontra em situação de vulnerabilidade, cabe ao advogado adotar medidas para nivelar o jogo de forças, seja garantindo a plena disponibilização das informações relevantes, seja suspendendo a negociação até que as condições de igualdade estejam restabelecidas. Dessa forma, o consenso deixa de ser apenas um resultado formal e passa a ser compreendido como um meio legítimo de

[5] FISHER, Roger; URY, William. *Como chegar ao sim: negociação de acordos sem ceder*. Rio de Janeiro: Imago, 1991.
[6] ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2008.
[7] CUNHA, Mariana. *Comunicação Não-Violenta na Prática Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2022; OLIVEIRA, Carla. *Escuta Ativa e Mediação de Conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2020.

promoção da justiça, reafirmando o papel do advogado como guardião da ética e da equidade no processo de resolução de conflitos[8].

5. O DESAFIO CURRICULAR E O PROTAGONISMO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NA FORMAÇÃO DO ADVOGADO 4.0

A transição da cultura da sentença para a cultura do consenso constitui marco evolutivo essencial na transformação do sistema jurídico contemporâneo, representando verdadeira revolução paradigmática na compreensão do fenômeno jurídico e do papel social do Direito. Essa mudança não pode restringir-se às práticas judiciais ou reformas institucionais, mas deve ter início na formação acadêmica, especialmente nas Instituições de Ensino Superior em Direito, espaço onde se moldam as competências técnicas, habilidades profissionais, valores éticos e mentalidade operacional dos futuros operadores jurídicos. Nesse ambiente formativo torna-se imprescindível a inserção curricular sistemática de conteúdos teóricos, metodologias inovadoras e práticas profissionalizantes que valorizem os métodos autocompositivos — mediação, conciliação, negociação colaborativa e arbitragem —, capacitando estudantes não apenas tecnicamente, mas transformando sua compreensão sobre o significado e finalidade da atuação jurídica.

O ensino jurídico tradicional brasileiro, estruturado sobre matriz curricular excessivamente focada na hermenêutica legalista e técnica processual adversarial, criou gerações de "advogados guerreiros", perfeitamente preparados para o confronto judicial e elaboração de petições combativas, mas dramaticamente despreparados para composição negociada, diálogo construtivo e gestão colaborativa de conflitos. O problema não se resume à ausência de disciplina sobre mediação, mas reside na mentalidade adversarial que permeia todo o currículo, desde o Direito Civil, ensinado pela análise de violações de direitos, até o Processo Civil, focado em recursos impugnativos, e as disciplinas de prática jurídica, estruturadas em torno do litígio contencioso.

As Instituições de Ensino Superior falham em seu papel de agentes de transformação social ao replicarem acriticamente a cultura da sentença e a mentalidade

[8] PINHEIRO, Luís. *A Ética da Conciliação e os Riscos da Pressão Negocial*. Brasília: OAB Editora, 2018; MARTINS, Felipe. *Ética e Consenso no Direito Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2021.

litigante que demonstraram insuficiência funcional. Torna-se imperativo que promovam ruptura epistemológica com a lógica de que o conhecimento jurídico autêntico manifesta-se apenas na petição inicial ou contestação, reconhecendo que a gestão pacífica do conflito representa a nova ratio do sistema de justiça, a competência distintiva do advogado moderno e o caminho prioritário para realização dos direitos dos clientes. A superação da lógica adversarial demanda revisão dos projetos pedagógicos, reformulação de ementas, capacitação docente em métodos autocompositivos e implementação de clínicas especializadas, simulações práticas, estudos de caso reais e experiências vivenciais que formem juristas aptos a compreender o consenso como instrumento legítimo e preferencial de pacificação social.

5.1. A Transformação dos Núcleos de Prática Jurídica em Centros de Resolução de Conflitos: Redesenhando a Formação Prática

Conforme destacado de forma perspicaz em estudos recentes sobre os processos de desjudicialização e as estratégias de redução da litigiosidade judicial excessiva (MENEGHETTE; RAMOS; GENTIL, 2025), os Núcleos de Prática Jurídica (NPJs), componentes curriculares obrigatórios em todos os cursos de Direito brasileiros conforme determinação expressa das Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas pelo Ministério da Educação, constituem inquestionavelmente o ponto estratégico mais relevante e o espaço institucional mais propício para a implementação efetiva da mudança de paradigma formativo necessária à consolidação da cultura consensual na advocacia brasileira.

Esses núcleos de prática, tradicionalmente estruturados e operacionalizados segundo o modelo clássico de Escritório-Modelo ou Assistência Judiciária Gratuita, historicamente focados quase exclusivamente no ajuizamento de demandas judiciais em benefício de populações carentes e na elaboração de peças processuais para litígios contenciosos, necessitam urgentemente ser profundamente reestruturados em sua concepção pedagógica, em sua organização funcional e em seus objetivos formativos, migrando definitivamente do modelo tradicional centrado no litígio para um modelo inovador e transformador de Centros de Resolução de Conflitos (CRCs), espaços

especializados onde a prática jurídica seja compreendida e exercitada primordialmente como gestão adequada e resolução eficaz de conflitos, e não simplesmente como proposição de ações judiciais.

Nos Centros de Resolução de Conflitos adequadamente estruturados, o estudante de Direito deve necessariamente desenvolver competências profissionais multidimensionais e habilidades práticas diferenciadas que transcendem significativamente a mera capacidade de redigir petições processuais tecnicamente corretas.

Os Núcleos de Prática Jurídica (NPJs) constituem o ponto estratégico mais relevante para a implementação da mudança de paradigma formativo necessária à consolidação da cultura consensual (MENEGHETTE; RAMOS; GENTIL, 2025). Tradicionalmente estruturados como Escritórios-Modelo focados no ajuizamento de demandas judiciais, esses núcleos necessitam ser profundamente reestruturados, migrando para o modelo de Centros de Resolução de Conflitos (CRCs), onde a prática jurídica seja compreendida primordialmente como gestão adequada de conflitos.

Nos CRCs adequadamente estruturados, o estudante deve desenvolver competências multidimensionais: realizar obrigatoriamente a triagem qualificada de cem por cento dos casos atendidos, diagnosticando a natureza do conflito e apresentando todas as múltiplas portas disponíveis antes de redigir qualquer peça judicial; atuar como co-mediador em sessões reais ou simuladas e como advogado colaborativo, aprendendo a defender os interesses do cliente mediante negociação integrativa; e ser avaliado por indicadores redefinidos, onde o sucesso não seja medido pelo número de ações ajuizadas, mas pelos acordos consensuais alcançados, cumprimento espontâneo dos acordos, satisfação das partes e impacto na pacificação de relacionamentos.

5.2. Clínicas Jurídicas Especializadas e o Protagonismo Institucional das IES na Construção de Nova Cultura Jurídica

A transformação profunda da mentalidade profissional dos futuros advogados exige, para além da reformulação dos NPJs, a implementação sistemática de Clínicas Jurídicas Especializadas em Mediação, Negociação Colaborativa e Justiça Restaurativa,

estruturadas metodologicamente como autênticos laboratórios de pesquisa-ação onde os estudantes possam vivenciar experiências práticas de aprendizagem significativa, desenvolver competências socioemocionais essenciais e experimentar modelos inovadores de intervenção em conflitos.

Essas Clínicas devem ser organizadas em módulos pedagógicos progressivos e complementares que transcendem a mera teoria legal abstrata. O Módulo de Habilidades Consensuais deve focar prioritariamente no desenvolvimento de soft skills absolutamente indispensáveis à prática eficaz dos métodos autocompositivos, incluindo treinamento teórico-prático intensivo no Método *Harvard* de Negociação Baseada em Princípios desenvolvido por Fisher, Ury e Patton, técnicas avançadas de estabelecimento de *rapport* e construção de confiança, treinamento sistemático em Comunicação Não-Violenta (CNV) desenvolvida por Marshall Rosenberg que capacita o profissional a expressar observações sem julgamentos e reconhecer necessidades humanas universais subjacentes aos conflitos, e desenvolvimento de competências de inteligência emocional, incluindo autoconsciência, autorregulação, empatia genuína e habilidades de gestão de relacionamentos complexos.

O Módulo de Justiça Restaurativa Aplicada deve proporcionar treinamento teórico fundamentado nos trabalhos seminais de Zehr (2008) e nas experiências brasileiras sistematizadas por Silva (2022), e principalmente treinamento prático intensivo na facilitação de Círculos de Construção de Paz e outros processos restaurativos, demonstrando concretamente que a responsabilização por danos pode ser primordialmente construtiva e relacional, focada na reparação de danos concretos, na restauração de relacionamentos afetados e na reintegração social, ao invés de exclusivamente punitiva e estigmatizante como tradicionalmente ocorre no sistema retributivo.

O Módulo de ODR (*Online Dispute Resolution*) deve focar especificamente na preparação dos estudantes para atuação profissional em ambientes de Resolução *Online* de Disputas, reconhecendo o avanço irreversível das tecnologias digitais na gestão contemporânea de conflitos, tendência dramaticamente acelerada pela pandemia de COVID-19 e que certamente se consolidará como modalidade permanente nas próximas

décadas.

Este módulo deve capacitar os futuros advogados para atuarem eficazmente em plataformas digitais de mediação e conciliação, compreendendo as especificidades da comunicação mediada por tecnologia, as técnicas adaptadas de facilitação do diálogo em ambientes virtuais, os desafios de construção de confiança sem presença física, as questões éticas de confidencialidade e segurança de dados, e as oportunidades únicas proporcionadas pela tecnologia para ampliar acesso à justiça, reduzir custos e permitir participação de partes geograficamente distantes.

As Instituições de Ensino Superior, ao adotarem conscientemente esses modelos curriculares inovadores e implementarem sistematicamente essas práticas formativas especializadas, assumem efetivamente o protagonismo institucional estratégico na construção de uma nova cultura jurídica brasileira, posicionando-se como agentes ativos e essenciais na implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos estabelecida pela Resolução CNJ nº 125/2010, pelo CPC/2015 e pela Lei de Mediação.

Ao internalizarem estruturalmente a consensualidade como valor jurídico fundamental, princípio pedagógico orientador e competência profissional essencial em seus projetos políticos pedagógicos e matrizes curriculares, as IES deixam definitivamente de ser meras reprodutoras acríticas da cultura da sentença e passam a se constituir como autênticos celeiros de soluções inovadoras, laboratórios de experimentação de práticas transformadoras e centros de irradiação de uma nova compreensão sobre o papel social do Direito e da advocacia na sociedade contemporânea.

O objetivo final dessa profunda transformação curricular consiste em garantir que o bacharel em Direito, ao concluir sua graduação, compreenda profunda e genuinamente que o acesso à justiça constitucionalmente garantido se concretiza primordialmente na solução efetiva, adequada e satisfatória do conflito, na pacificação real das partes, na restauração de relacionamentos fraturados e na prevenção de litígios futuros, e não se esgota no trânsito em julgado de uma decisão judicial que frequentemente deixa ambas as partes insatisfeitas, perpetua animosidades e não resolve questões relacionais subjacentes.

Essa compreensão transformada do significado essencial do acesso à justiça e do

papel profissional do advogado representa a contribuição mais significativa que as IES podem oferecer para a consolidação definitiva da cultura do consenso no Brasil, para a efetivação da Justiça Multiportas como sistema funcional de resolução de disputas, e para a construção de uma sociedade progressivamente menos litigiosa, mais pacífica, mais dialogante e mais capaz de resolver seus inevitáveis conflitos através de mecanismos colaborativos que preservem relacionamentos, reduzam custos sociais e emocionais, e efetivamente promovam a pacificação social sustentável que constitui o objetivo último de qualquer sistema de justiça verdadeiramente legítimo e funcionalmente eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição da cultura da sentença para a cultura do consenso constitui inquestionavelmente a pedra angular da modernização do sistema de justiça brasileiro, representando verdadeira revolução na compreensão do fenômeno jurídico, do papel social do Direito e da finalidade essencial da advocacia. A construção efetiva da Justiça Multiportas, impulsionada pela Resolução CNJ nº 125/2010, pelo CPC/2015 e pela Lei de Mediação, somente alcançará plena eficácia quando o advogado brasileiro assumir seu novo estatuto profissional de agente prioritário de pacificação social, abandonando o tradicional papel de guerreiro litigante, e quando as Faculdades de Direito aceitarem o desafio de promover ruptura epistemológica com a persistente cultura da sentença. Essa transformação dual — do perfil profissional e do modelo formativo — representa condição indispensável para que a Justiça Multiportas transcenda a promessa normativa e se consolide como realidade operacional, acessível e capaz de proporcionar soluções adequadas para a diversidade de conflitos da sociedade brasileira.

O Advogado 4.0 caracteriza-se como aquele profissional que, munido de sólido conhecimento técnico-jurídico e de competências socioemocionais avançadas — inteligência emocional, comunicação não-violenta, negociação integrativa e mediação facilitativa —, utiliza a autocomposição como principal caminho processual, garantindo acesso à justiça qualitativo, adequado às especificidades de cada conflito, eficiente em custos financeiros e emocionais, e eficaz na produção de resultados que atendam às necessidades reais das partes. Esse perfil demanda formação substancialmente

diferenciada, integrando domínio técnico do Direito com desenvolvimento sistemático de soft skills e visão sistêmica sobre gestão de conflitos, preparando o futuro advogado como arquiteto de soluções pacíficas, não meramente combatente processual.

Não obstante os avanços normativos desde 2010, os desafios remanescentes permanecem consideráveis. A resistência cultural de advogados formados sob o paradigma adversarial, especialmente profissionais com maior tempo de carreira, constitui obstáculo real à disseminação dos métodos autocompositivos. A insuficiência de financiamento para infraestrutura dos CEJUSCs e NPJs compromete a capacidade de atendimento em escala suficiente para impactar os índices de litigiosidade. A necessidade de critérios mais rigorosos de certificação e avaliação permanente de mediadores e conciliadores representa desafio crucial para construir a confiança social necessária à legitimação dos métodos consensuais.

A proposta central deste trabalho consiste na defesa de que a consolidação do paradigma consensual exige pacto institucional entre Poder Judiciário (CNJ), Ordem dos Advogados do Brasil e Instituições de Ensino Superior. Somente através da articulação coordenada desses três eixos institucionais, mediante inclusão transversal e obrigatória das habilidades consensuais em todas as etapas da formação jurídica — da graduação à educação continuada —, o ciclo da desjudicialização será efetivamente fechado, transformando a Justiça Multiportas de promessa legal em realidade social concreta, funcional e legitimada, capaz de proporcionar aos jurisdicionados acesso efetivo à justiça qualitativa e promover a pacificação social sustentável que constitui o objetivo último de qualquer sistema de justiça verdadeiramente democrático e comprometido com a resolução pacífica dos conflitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Teresa Arruda; NERY JÚNIOR, Nelson; et al. (Coord.). **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

ALMEIDA, João. **Advocacia colaborativa e justiça multiportas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

BONTEMPO, Ana Lucia; SOUZA, Helena (Orgs.). **Justiça e mediação: perspectivas contemporâneas**. São Paulo: Editora Dialética, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. **Lei de Mediação.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015b.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Manual de mediação judicial**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br. Acesso em: 11 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. **Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses.** Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 nov. 2010.

CUNHA, Mariana. **Comunicação não-violenta na prática jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FISHER, Roger; URY, William. **Como chegar ao sim: negociando acordos sem ceder**. Rio de Janeiro: Imago, 1991.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. Justiça multiportas: o papel da atividade extrajudicial no acesso à justiça. Migalhas, São Paulo, 30 jan. 2025. Disponível em: https://www.dict.com/spanish-english/ficticia. Acesso em: 22 abr. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria geral do processo civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS, Felipe. **Ética e consenso no direito contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2021.

MENEGHETTE, Cristiane; RAMOS, Luis Alfredo Pontes; GENTIL, Plínio. A inafastabilidade da jurisdição e o caminho para a desjudicialização nos núcleos de práticas jurídicas nas IES. Artigo apresentado ao CONPEDI, Araraquara, 2025.

NADER, Paulo. **Mediação e conciliação: técnicas de autocomposição de conflitos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Carla. **Escuta ativa e mediação de conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2020.

OLIVEIRA, Lucas Soares de. A terapêutica jurídica no enfrentamento do litígio: mediação, conciliação e justiça restaurativa como movimentos de transformação da prática judiciária brasileira. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 97, 2023. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br. Acesso em: 10 out. 2025.

PINHEIRO, Luís. **A ética da conciliação e os riscos da pressão negocial**. Brasília: OAB Editora, 2018.

SALMASO, Marcelo Nalesso. A justiça restaurativa e sua relação com a mediação e conciliação: trilhas e identidades. Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br. Acesso em: 10 out. 2025.

SANDER, Frank E. A. **Varieties of dispute processing.** Federal Rules Decisions, v. 70, n. 1, p. 111-134, 1976.

SILVA, Gláucia Cristina Santana da. **Justiça restaurativa: fundamentos e práticas**. Curitiba: Juruá, 2022.

SOUSA, Mariana Hernandez. **Mediação e o novo CPC: a efetividade dos meios consensuais de solução de conflitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e advocacia: novos caminhos para a resolução de conflitos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

TJSP. Bibliografia sugerida sobre justiça restaurativa. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br. Acesso em: 10 out. 2025.

WACHTEL, Ted. **Círculos restaurativos nas escolas: construindo um sentido de comunidade e melhorando o aprendizado**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2008.

BURGER, W. E. Isn't there a better way? American Bar Association Journal, Chicago, v. 68, n. 3, p. 274-277, 1982.

DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

GNOATTO DOS ANJOS, MICHEL[1]
PONTES RAMOS, LUIS ALFREDO[2]
DA SILVA DIAS AMARAL, PATRÍCIA[3]
SALES BERNARDINELLI, GUILHERME[4]
TARGÃO SEGURA, FELIPE[5]
OLIVEIRA, EDMUNDO ALVES [6]
RAMALHEIRO, GERALDA CRISTINA DE FREITAS [7]

Objetivo do estudo: Este trabalho analisa a importância da governança na atividade notarial e registral, com foco na identificação do grau de maturidade institucional e na proposição de instrumentos de aprimoramento da gestão. Metodologia/abordagem: A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, de caráter técnico-aplicado, fundamentada na análise documental e na observação sistemática de processos internos das serventias extrajudiciais. O estudo utilizou informações primárias e secundárias provenientes de relatórios institucionais, normativos e práticas de referência em governança pública e corporativa, além de aplicação de diagnóstico metodológico comparativo. Originalidade/Relevância: O tema revela uma lacuna científica e bibliográfica relevante sobre governança e compliance na esfera notarial e registral. A proposta deste estudo é consolidar um modelo técnico de avaliação de governança capaz de identificar deficiências, riscos e oportunidades de aperfeiçoamento, contribuindo para a gestão responsável e a integridade institucional. Principais resultados: A aplicação do diagnóstico de governança permitiu identificar fragilidades na padronização de processos, na comunicação institucional e no gerenciamento de riscos. O estudo propôs diretrizes gerenciais voltadas à transparência, accountability e melhoria da eficiência operacional. Contribuições teóricas/metodológicas: O trabalho oferece uma sistematização inédita dos elementos que compõem a governança em serventias extrajudiciais, propondo uma ferramenta de análise passível de replicação em outras unidades do serviço notarial e registral. Contribuições

[1] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: michelgnoatto@outlook.com
[2] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: luisalfredopontes@gmail.com
[3] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: patricia.direito@yahoo.com.br
[4] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: gui_sales10@hotmail.com
[5] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: feliperimk@gmail.com
[6] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) eaoliveira@uniara.edu.br
[7] Doutora. Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) gcdframalheiro@uniara.com.br

sociais/para a gestão: A pesquisa evidencia que a adoção de boas práticas de governança nos cartórios fortalece a segurança jurídica, amplia a confiança social nas instituições e eleva o padrão de qualidade e eficiência dos serviços prestados

Palavras-chaves: Governança; Serventias extrajudiciais; Compliance; Gestão pública; Maturidade institucional.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

1 INTRODUÇÃO

A governança corporativa consolidou-se nas últimas décadas como um dos pilares fundamentais da gestão moderna, tornando-se elemento estruturante da confiança, da eficiência e da sustentabilidade institucional. No contexto brasileiro, o tema adquiriu relevância especial a partir da promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que introduziu a obrigatoriedade de mecanismos de integridade e controle nas organizações públicas e privadas. Entretanto, a incorporação efetiva dos princípios de governança — como transparência, equidade, responsabilidade e prestação de contas — ainda enfrenta desafios significativos em setores historicamente afastados das dinâmicas corporativas tradicionais, como é o caso das serventias extrajudiciais. Essas instituições, embora exerçam função pública de alta relevância social, apresentam lacunas na formalização de instrumentos de governança, compliance e gestão de riscos, o que revela a necessidade de estudos técnicos e metodológicos que permitam mensurar e aprimorar sua maturidade institucional (IBGC, 2021; Melo e Lima, 2022).

As serventias extrajudiciais constituem um modelo singular de gestão pública delegada, em que a função notarial e registral é exercida por agentes privados sob fiscalização do Poder Judiciário. Tal configuração híbrida confere ao delegatário um duplo papel: gestor administrativo autônomo e executor de uma atividade pública essencial. Essa especificidade impõe uma responsabilidade acrescida em relação à governança, pois exige o cumprimento simultâneo de obrigações legais, regulatórias e éticas, preservando o interesse público sem comprometer a eficiência operacional (Mesquita, 2019). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seus relatórios sobre a desjudicialização e a modernização dos serviços registrais, reconhece que a qualidade institucional das serventias é fator determinante para a credibilidade e a efetividade do sistema de justiça (CNJ, 2023). Contudo, ainda há um vácuo normativo e metodológico quanto à adoção de práticas sistematizadas de governança e integridade nesse setor, o que reforça a relevância do presente estudo.

O estado da arte evidencia que, embora a literatura sobre governança pública e

compliance no Brasil tenha avançado substancialmente, há uma lacuna expressiva na aplicação desses conceitos às serventias extrajudiciais. Estudos conduzidos por Oliveira e Fontgalland (2023) demonstram que a maturidade institucional de organizações públicas e privadas está diretamente associada à capacidade de internalizar valores de integridade e transparência de forma prática e mensurável. Entretanto, os mecanismos tradicionais de mensuração — desenvolvidos originalmente para corporações empresariais — não contemplam as especificidades jurídico-administrativas das serventias. Esse descompasso metodológico limita a efetividade das políticas de integridade aplicadas ao ambiente extrajudicial, tornando indispensável o desenvolvimento de instrumentos diagnósticos adaptados à sua realidade organizacional (Ramos et al., 2020).

Pesquisas recentes (Tisott et al., 2022; Rodrigues e Cardoso, 2021) indicam que o avanço da governança em instituições públicas e paraestatais depende da consolidação de três fatores estruturantes: (i) o comprometimento ético da liderança, (ii) a institucionalização de mecanismos de controle e gestão de riscos, e (iii) a criação de indicadores de desempenho que permitam avaliar o grau de maturidade alcançado. A ausência de qualquer desses fatores compromete a coerência do sistema de governança e impede a transição de um modelo formalista para uma cultura de integridade efetiva. No caso das serventias, essa lacuna é agravada pela falta de diretrizes padronizadas emitidas pelo CNJ, pela heterogeneidade das práticas administrativas e pela escassez de instrumentos técnicos de autoavaliação.

Nesse contexto, o presente relato técnico tem como objeto a análise e a aplicação de um diagnóstico de maturidade em governança institucional desenvolvido especificamente para uma serventia extrajudicial de pequeno e médio porte. A intervenção proposta consistiu em um processo de consultoria técnica aplicada, estruturado em etapas de observação, coleta de dados e formulação de recomendações. O estudo teve como propósito compreender o estágio atual de consolidação dos mecanismos de governança e propor estratégias de aprimoramento baseadas em evidências empíricas. Assim, o trabalho parte da premissa de que a governança, enquanto sistema de direção e controle, somente alcança maturidade quando se transforma em prática institucional

consolidada e mensurável (IBGC, 2020).

A problemática técnica que orienta esta pesquisa reside na seguinte questão: como mensurar, de maneira objetiva e metodologicamente válida, o grau de maturidade da governança em uma serventia extrajudicial, considerando sua natureza híbrida e suas especificidades normativas? A resposta a essa questão requer o desenvolvimento e a aplicação de uma ferramenta de diagnóstico capaz de avaliar dimensões múltiplas — ética, operacional, normativa e comunicacional —, integrando critérios quantitativos e qualitativos. Essa problemática emerge do reconhecimento de que a governança cartorária não pode ser reduzida à observância de normas ou à existência de procedimentos formais, mas deve ser analisada à luz da efetividade prática de seus mecanismos de controle e transparência (Corralo, 2020).

O objetivo geral deste trabalho é avaliar o grau de maturidade da governança institucional de uma serventia extrajudicial, por meio da aplicação de uma ferramenta técnica de diagnóstico desenvolvida com base em referenciais de integridade, gestão de riscos e transparência. Esse objetivo se desdobra em três objetivos específicos: (i) Identificar os mecanismos de governança existentes e seu nível de formalização; (ii) Avaliar a aderência das práticas internas aos princípios de integridade, responsabilidade e transparência; (iii) Propor um plano de aprimoramento institucional com base nas lacunas detectadas.

A escolha dessa estrutura de objetivos reflete a abordagem empírico-analítica adotada no estudo, orientada pela integração entre teoria e prática. Ao alinhar os achados do diagnóstico com as referências conceituais do campo da governança pública e corporativa, busca-se produzir um modelo aplicável a outras serventias, contribuindo para a padronização e o fortalecimento das boas práticas institucionais no setor extrajudicial.

A justificativa para o desenvolvimento desta intervenção repousa sobre fundamentos jurídicos, técnicos e institucionais. Do ponto de vista jurídico, a governança nas serventias extrajudiciais está intrinsecamente vinculada aos princípios constitucionais da administração pública — moralidade, publicidade e eficiência — previstos no art. 37 da Constituição Federal. Do ponto de vista técnico, a ausência de ferramentas padronizadas de diagnóstico limita a capacidade das serventias de identificar suas

fragilidades e evoluir institucionalmente. Sob a perspectiva institucional, o fortalecimento da governança contribui para a consolidação da confiança pública, para a mitigação de riscos operacionais e reputacionais e para a promoção da transparência ativa, requisitos essenciais à legitimidade da atividade notarial e registral (CNJ, 2023; Melo e Lima, 2022).

De acordo com dados do Relatório Justiça em Números 2024, elaborado pelo CNJ, as serventias extrajudiciais brasileiras realizaram mais de 120 milhões de atos no último ano, movimentando valores expressivos e desempenhando papel essencial na formalização de negócios jurídicos e no registro da cidadania (CNJ, 2024). Apesar desse volume, estudos de governança mostram que menos de 15% dessas unidades possuem instrumentos formais de integridade e gestão de riscos (Oliveira, 2025). Tal cenário revela uma discrepância entre a relevância pública do serviço e o nível de profissionalização administrativa das serventias, reforçando a urgência de mecanismos diagnósticos capazes de orientar políticas de aprimoramento institucional.

A metodologia aplicada neste trabalho foi desenhada de forma a respeitar os critérios de validade técnica e relevância prática. A ferramenta desenvolvida — denominada Diagnóstico de Maturidade em Governança Cartorária (DMGC) — baseia-se em modelos de avaliação reconhecidos nacionalmente, adaptando-os às particularidades do ambiente extrajudicial. O instrumento adota cinco dimensões analíticas — estrutura organizacional, mecanismos de integridade, gestão de riscos, transparência e cultura ética — e mensura o grau de maturidade em escala progressiva, de “inicial” a “consolidado”. Essa abordagem visa traduzir o conceito abstrato de governança em indicadores verificáveis e comparáveis, permitindo que a serventia compreenda seu estágio atual e planeje sua evolução institucional de forma estruturada (IBGC, 2021; CGU, 2020).

Ao contrário das avaliações meramente formais, que se limitam à verificação de documentos, o DMGC incorpora observação direta, entrevistas técnicas e análise qualitativa de práticas cotidianas, garantindo uma visão holística da governança institucional. Essa metodologia está alinhada à proposta de maturidade de compliance desenvolvida por Melo e Lima (2022), que defendem a transição do modelo formalista de conformidade para uma cultura de integridade internalizada. A ferramenta, portanto,

não apenas diagnostica, mas também orienta a transformação organizacional, funcionando como instrumento de autorregulação e melhoria contínua.

O desenvolvimento desta pesquisa técnica é justificado ainda pela sua contribuição ao campo emergente da governança pública aplicada às delegações extrajudiciais, área ainda incipiente no debate acadêmico brasileiro. Conforme apontam Araújo e Lima (2021), o avanço das políticas de integridade no setor público e regulado depende da disseminação de práticas avaliativas baseadas em evidências e de instrumentos que possibilitem mensurar resultados de forma objetiva. Ao aplicar uma metodologia específica a um caso concreto, este trabalho busca preencher uma lacuna metodológica, oferecendo um modelo replicável que pode subsidiar decisões administrativas e normativas no âmbito das corregedorias estaduais e do Conselho Nacional de Justiça.

Outro aspecto que reforça a relevância deste estudo é sua consonância com as diretrizes de sustentabilidade institucional e responsabilidade social previstas na Agenda ESG (Environmental, Social and Governance), amplamente difundida no setor privado e, mais recentemente, incorporada por instituições públicas e paraestatais (Siplan, 2023). A aplicação dos princípios ESG em cartórios representa um avanço significativo na consolidação de uma cultura de governança ética e sustentável, na qual a eficiência administrativa é indissociável da transparência e da integridade. Assim, a intervenção relatada não se restringe ao cumprimento de exigências normativas, mas se insere em um movimento mais amplo de modernização e alinhamento do serviço extrajudicial às práticas contemporâneas de governança.

Em termos metodológicos, o trabalho caracteriza-se como um relato técnico-descritivo de intervenção aplicada, desenvolvido com base em análise empírica e fundamentação teórica robusta. A pesquisa combina elementos qualitativos e quantitativos, buscando compreender o fenômeno da maturidade institucional sob múltiplas perspectivas. O uso da ferramenta DMGC como instrumento central de coleta e análise de dados garante consistência metodológica e comparabilidade dos resultados, permitindo confrontar as evidências empíricas com as proposições teóricas do campo da governança.

No plano prático, a intervenção resultou em três produtos principais: (i) o Relatório Diagnóstico de Governança, com avaliação detalhada das cinco dimensões analisadas; (ii) o Plano Integrado de Implementação e Priorização por Maturidade, que propõe ações corretivas e de aprimoramento; e (iii) o Manual de Governança Cartorária, documento consolidado que reúne os instrumentos e políticas essenciais para a manutenção da integridade e da transparência institucional. Esses resultados demonstram que a governança pode ser operacionalizada de forma técnica e mensurável, desde que apoiada em metodologia adequada e liderança comprometida.

A estrutura deste trabalho foi organizada de modo a garantir clareza, coerência e rigor técnico. Após esta introdução, o capítulo 2 apresenta a Fundamentação Normativa e Técnica, que discute os referenciais teóricos e normativos da governança institucional, com ênfase nos princípios de integridade, transparência e responsabilidade, além das dimensões de maturidade. O capítulo 3 aprofunda a Fundamentação Teórica, reunindo estudos científicos sobre diagnóstico de maturidade, compliance e cultura organizacional. O capítulo 4 descreve o Método da Intervenção, explicitando o tipo de intervenção adotada, as fontes de informação utilizadas e as competências profissionais mobilizadas. O capítulo 5 apresenta os Resultados e a Análise da Intervenção, evidenciando de forma objetiva os achados empíricos e relacionando-os com a teoria revisada. Por fim, o capítulo 6 reúne as Conclusões e Recomendações Técnicas, sintetizando as contribuições do estudo e apontando caminhos para a consolidação da governança nas serventias extrajudiciais brasileiras.

Em suma, esta pesquisa parte do reconhecimento de que a governança, no ambiente extrajudicial, é não apenas uma exigência normativa, mas um imperativo ético e técnico para a sustentabilidade institucional. Ao propor e aplicar uma ferramenta de diagnóstico específica, o trabalho contribui para a consolidação de um modelo de governança cartorária baseado em evidências, que possa ser replicado em outras serventias, fortalecendo a cultura de integridade e aprimorando a confiança pública no sistema notarial e registral brasileiro.

2 CONTEXTO DO PROBLEMA

O Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas do Município de Zacarias, da comarca de Buritama-SP, apresenta peculiaridades históricas e administrativas. A serventia foi inicialmente instalada na década de 1970, como cartório distrital do Município de Planalto-SP. No entanto, nos anos 1980, o cartório foi desativada, e o seu acervo foi transferido ao RCPN e tabelionato de Notas de Planalto-SP. Mesmo após a emancipação do município de Zacarias em relação à cidade de Planalto, em 12/03/1992, somente em 2011 houve reinstalação da serventia de Zacarias.

Do ano de 2011 a 2025, RCPN e TN em análise submeteu-se a 4 gestões: de 2011 a 2015 esteve sob gestão de sua primeira titular concursada, de 2015 a 2017 manteve-se sob interinidade, de 2017 a 2023 foi gerenciado por titular concursado, e, de 2023 ao período presente, encontra-se sob gestão de interino.

É imperioso destacar que, desde o julgamento da ADI 1183, em 2023, o cenário das interinidades transformou-se profundamente. Em especial, na mencionada ação, estabeleceu-se que as interinidades exercidas por profissionais que não sejam titulares de serventia extrajudicial devem se limitar ao prazo de 6 meses. Encerrado tal prazo, um delegatário concursado deve exercer a interinidade.

A serventia de Zacarias, portanto, foi impactada pela alteração do paradigma jurídico. Após a renúncia do último titular da delegação, na data de 05/10/2023, a interinidade foi exercida pela substituta mais antiga por 6 meses, na esteira da decisão proferida no bojo da ADI 1183. Após, outros dois titulares concursados ocuparam a interinidade do cartório, o qual permanece vaga até o presente momento, aguardando escolha por eventual titular aprovado no 13º concurso público de provas e títulos para outorga de delegações de notas e de registro do estado de São Paulo.

Em vista das inúmeras gestões a que se submeteu o RCPN e TN de Zacarias, percebe-se dificuldade de implementação de uma cultura organizacional, de elaboração e formalização de práticas de governança e definição clara e objetiva de missão e valores da instituição.

Em que pesem rígidos controles de prazos, recolhimento de emolumentos, arquivamento de documentos, observação da legislação trabalhista e manutenção de

instalações adequadas, a serventia carece de visão estratégica e de planejamento de ampliação de sua clientela (o que se mostra possível, em vista da atribuição de tabelionato de notas).

Além disso, constata-se que a atual interinidade ainda não elaborou um plano de gestão, nos termos do artigo 71-G do Provimento 149/2023 do CNJ, o que o impede a identificação de falhas e distorções, de forma a viabilizar a correção de tais vicissitudes, elaboração balanço de transmissão de acervo ao novo titular e o gerenciamento administrativo e financeiro, estabelecendo as metas e diretrizes concretas e com resultados apuráveis

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo da governança aplicada às serventias extrajudiciais impõe a necessidade de compreender como os princípios estruturantes de integridade, transparência e responsabilidade corporativa podem ser adaptados ao regime jurídico da delegação pública, sem comprometer a autonomia técnica e administrativa do delegatário. O conceito de governança, originalmente concebido no contexto das organizações privadas, evoluiu para um paradigma mais abrangente, incorporando a dimensão pública e institucional da gestão. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2020), a governança corporativa representa o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relações entre sócios, conselhos, diretoria e demais partes interessadas. Quando transposto ao contexto das serventias, esse sistema se reconfigura para abarcar também o controle estatal, o dever de publicidade e o compromisso com o interesse público.

Essa transposição conceitual não é meramente formal. Conforme ressaltam Mesquita (2019) e Araújo et al. (2020), a governança em ambientes públicos e paraestatais demanda uma arquitetura normativa que concilie autonomia operacional com accountability. No caso dos cartórios, esse equilíbrio é particularmente sensível, uma vez que se trata de entidades privadas que exercem funções públicas, submetidas à fiscalização do Poder Judiciário e às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça. Assim,

o desafio teórico reside em delinear um modelo de governança que reconheça a singularidade jurídica da delegação, mas que, ao mesmo tempo, assegure padrões equivalentes aos observados em instituições públicas de alta confiabilidade.

A adoção de princípios de governança e integridade no setor extrajudicial não é mera tendência normativa, mas uma exigência decorrente da complexidade crescente das relações sociais e econômicas que permeiam a atividade notarial e registral. Como observam Oliveira e Fontgalland (2023), a maturidade institucional se manifesta na capacidade da organização de internalizar valores de integridade e transparência, traduzindo-os em comportamentos e decisões concretas. A maturidade não se resume à existência de manuais, códigos ou regulamentos; ela é medida pela coerência entre os instrumentos formais e a prática cotidiana. Nesse sentido, o diagnóstico do grau de maturidade representa uma ferramenta estratégica, pois permite identificar lacunas, avaliar riscos e orientar a implementação de políticas de melhoria contínua.

A governança deve ser compreendida, portanto, como um processo dinâmico e evolutivo, que articula dimensões estruturais, comportamentais e tecnológicas. Essa abordagem sistêmica é reforçada por Tisott et al. (2022), ao afirmarem que o desenvolvimento de uma cultura de compliance no Brasil tem sido marcado por estágios distintos de evolução, nos quais as organizações transitam da simples conformidade normativa para uma cultura efetiva de integridade. Esse processo, segundo os autores, depende de fatores como o comprometimento da liderança, a clareza das políticas institucionais e a eficácia dos mecanismos de controle interno. Essa constatação se aplica diretamente ao ambiente das serventias, onde a figura do delegatário exerce papel central na modelagem da cultura organizacional e na difusão dos valores éticos e técnicos.

A necessidade de diagnosticar a maturidade da governança nas serventias extrajudiciais surge do reconhecimento de que a qualidade institucional é um dos determinantes da confiança pública. De Pietro e La Flor (2021) apontam que a crescente desjudicialização das relações sociais atribuiu aos cartórios responsabilidades antes restritas ao Judiciário, como a formalização de atos negociais e a solução extrajudicial de conflitos. Esse deslocamento funcional ampliou o impacto social da atividade cartorária e, consequentemente, a exigência de padrões de governança comparáveis aos das

instituições estatais. O diagnóstico de maturidade, nesse contexto, permite avaliar o grau de alinhamento da serventia às práticas de integridade, gestão de riscos e transparência, transformando a governança em instrumento de accountability e legitimidade.

Outro aspecto relevante reside no papel da governança como mecanismo de racionalização administrativa e de sustentabilidade institucional. Conforme argumenta Corralo (2020), a boa governança não se limita à dimensão ética, mas também promove eficiência e estabilidade, assegurando que as decisões organizacionais sejam consistentes, justificáveis e replicáveis. Essa previsibilidade é essencial para a continuidade do serviço público notarial, que deve permanecer estável independentemente de mudanças de titularidade. A maturidade em governança, assim, é um indicador não apenas de integridade, mas também de resiliência institucional.

Ramos et al. (2020) ressaltam que a maturidade de um programa de integridade pode ser avaliada pela existência de políticas formalizadas, pela atuação de canais de comunicação efetivos e pela capacidade de mensurar resultados. Essa perspectiva introduz um elemento técnico fundamental ao diagnóstico de maturidade: a necessidade de indicadores objetivos. No caso das serventias, tais indicadores podem abranger dimensões como o grau de formalização de processos, o nível de capacitação da equipe, a regularidade de auditorias internas e a efetividade da política de proteção de dados. A sistematização desses indicadores possibilita que a governança deixe de ser uma abstração e passe a constituir um instrumento de gestão estratégica.

No plano jurídico, a governança cartorária se ancora em princípios constitucionais que regem a administração pública e a prestação de serviços delegados. A moralidade administrativa, a publicidade e a eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal, constituem o núcleo normativo da governança no setor extrajudicial. Esses princípios, interpretados à luz da Lei nº 8.935/1994 e das resoluções do Conselho Nacional de Justiça, delineiam o dever de probidade e transparência que orienta a conduta dos delegatários e de suas equipes. A maturidade institucional, nesse sentido, reflete o grau de concretização desses princípios na gestão cotidiana da serventia.

A relação entre governança e cultura organizacional é igualmente central para o diagnóstico de maturidade. Melo e Lima (2022) argumentam que a mera

institucionalização de regras é insuficiente para transformar comportamentos, sendo necessário fomentar uma cultura de integridade que promova a internalização de valores éticos. Essa observação tem relevância particular nos cartórios, em que a rotina operacional é marcada pela repetição de atos formais e pela interação constante com o público. A cultura ética, nesse ambiente, atua como um fator de qualidade, influenciando diretamente a confiança do usuário e a percepção de legitimidade da instituição.

Em perspectiva mais ampla, Shuenquener de Araújo et al. (2020) destacam que a governança pública deve ser entendida como um processo de autorregulação assistida, no qual o controle interno e a supervisão externa se complementam. Esse conceito se adapta com precisão ao contexto das serventias, em que o controle é exercido simultaneamente pelo delegatário, pelas corregedorias locais e pelo Conselho Nacional de Justiça. O diagnóstico de maturidade, ao avaliar a coerência e a integração entre esses níveis de controle, contribui para a consolidação de uma governança participativa e responsiva.

A transição para uma governança madura também envolve a incorporação de práticas de gestão de riscos e conformidade normativa. Rodrigues e Cardoso (2021) demonstram que a adesão a padrões internacionais de compliance, como os definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), eleva significativamente a previsibilidade e a eficiência institucional. No âmbito cartorário, a gestão de riscos abrange desde questões operacionais e financeiras até aspectos reputacionais e tecnológicos, exigindo metodologias estruturadas e revisões periódicas. Essa dimensão, frequentemente negligenciada, é um dos pilares centrais do diagnóstico de maturidade, pois revela a capacidade da organização de identificar vulnerabilidades e implementar medidas preventivas antes que ocorram falhas ou desvios.

A literatura também evidencia que a maturidade da governança está diretamente relacionada à existência de mecanismos de comunicação e transparência. Oliveira e Fontgalland (2023) observam que instituições com níveis elevados de maturidade mantêm políticas claras de divulgação de informações, relatórios de atividades e canais de participação social. Nas serventias, tais mecanismos fortalecem a confiança dos usuários e ampliam a percepção de legitimidade, reforçando o caráter público da função delegada. Esse processo comunicativo, quando estruturado de forma contínua e acessível,

transforma a governança em prática dialógica, capaz de integrar gestão, ética e cidadania.

Em síntese, o corpo teórico que sustenta este trabalho demonstra que o diagnóstico do grau de maturidade em governança é mais do que uma ferramenta avaliativa: é um instrumento de desenvolvimento institucional. A maturidade, nesse sentido, não é um fim em si mesma, mas um indicador do compromisso da serventia com a excelência administrativa e com a integridade pública. Conforme demonstram as pesquisas de Crisóstomo e Girão (2022), as instituições que conseguem articular mecanismos de controle, gestão de riscos, transparência e cultura ética tendem a alcançar maior legitimidade e eficiência.

3.1 Governança corporativa e maturidade institucional no contexto extrajudicial

A governança corporativa consolidou-se como um sistema de princípios e mecanismos destinados a orientar, controlar e avaliar a atuação de organizações públicas e privadas, assegurando transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. No contexto das serventias extrajudiciais, a aplicação desses princípios requer a adaptação de referenciais oriundos do setor empresarial às peculiaridades da delegação pública, de modo a equilibrar autonomia administrativa e responsabilidade estatal. Segundo Crisóstomo e Girão (2022), o grau de aderência de uma organização às boas práticas de governança pode ser mensurado pela consistência entre a estrutura formal e a cultura institucional, de modo que a maturidade em governança reflete a integração entre regras, processos e valores organizacionais. Essa perspectiva é particularmente relevante para os cartórios, cujos processos decisórios, embora autônomos, se vinculam à função pública e à fé notarial, exigindo alto grau de responsabilidade e padronização.

A literatura especializada aponta que o diagnóstico do grau de maturidade em governança constitui instrumento fundamental para compreender o estágio de desenvolvimento institucional e orientar estratégias de aprimoramento (Oliveira & Fontgalland, 2023). Avaliar maturidade significa mensurar o quanto os princípios de governança estão internalizados nas práticas cotidianas, superando a mera formalização documental. Melo e Lima (2022) demonstram que organizações que se limitam à

conformidade normativa tendem a apresentar fragilidades estruturais e baixa resiliência ética, enquanto aquelas que desenvolvem uma cultura de integridade institucional exibem maior capacidade de adaptação e prevenção de riscos. Essa constatação reforça a necessidade de que as serventias notariais e registrais ultrapassem a dimensão formal da gestão e avancem para um modelo de governança que incorpore práticas de transparência, integridade e participação.

O modelo de maturidade em governança pública proposto por organismos internacionais, como o International Finance Corporation (IFC), baseia-se na progressiva institucionalização de princípios éticos e técnicos. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2020) adaptou esse conceito às realidades organizacionais, propondo níveis de maturidade que vão da conformidade inicial à excelência sistêmica. No caso das serventias, o diagnóstico de maturidade permite identificar lacunas em dimensões como estrutura organizacional, gestão de riscos, transparência e cultura ética. De acordo com Schapieski e Ambrosio (2021), a maturidade institucional em entes públicos e delegatários deve ser compreendida como resultado de um processo cumulativo de aprendizagem e formalização, que combina liderança ética, capacitação técnica e monitoramento contínuo.

A aplicação dos princípios de governança às serventias extrajudiciais, embora recente, vem sendo gradualmente incorporada à gestão notarial e registral. De Pietro e La Flor (2021) destacam que a desjudicialização de competências conferiu aos cartórios papel central na prestação de serviços públicos de alta relevância, o que demanda fortalecimento de seus mecanismos de controle e accountability. Nesse contexto, a governança não se reduz a uma exigência burocrática, mas se converte em instrumento de legitimidade social. A literatura mostra que, quanto mais elevados os padrões de governança, maior é a confiança pública na instituição (Corralo, 2020). Esse vínculo é particularmente sensível nas serventias, onde a credibilidade é o principal ativo institucional e o fundamento do exercício da fé pública.

Um dos eixos mais relevantes para o diagnóstico da maturidade em governança é o ambiente de controle e integridade. Segundo Araújo et al. (2021), a cultura de compliance nas organizações brasileiras ainda se encontra em processo de consolidação,

marcada por desigualdades setoriais e pela ausência de métricas uniformes. No setor público e paraestatal, como é o caso das serventias, o desafio é duplo: desenvolver instrumentos técnicos de conformidade e, simultaneamente, promover a internalização de valores éticos. Ramos et al. (2020) ressaltam que o nível de maturidade de um programa de integridade pode ser mensurado pela densidade de seus controles internos, pela existência de políticas claras de prevenção e pela capacidade de resposta a irregularidades. Nesse sentido, o diagnóstico de maturidade não é apenas um retrato estático, mas um processo analítico e contínuo que subsidia o aprimoramento institucional.

Outro aspecto amplamente discutido na literatura é a necessidade de contextualizar as boas práticas de governança ao regime jurídico-administrativo das serventias. Segundo Mesquita (2019), o compliance público deve ser compreendido como um sistema de regulação e autorregulação que assegura a integridade do interesse público, sem transpor de forma acrítica os modelos corporativos. Assim, o diagnóstico da maturidade cartorária deve levar em conta não apenas parâmetros de eficiência e controle, mas também princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade e moralidade. Essa adequação é fundamental para evitar que o discurso da governança seja instrumentalizado como mero requisito formal, desvinculado da função pública.

A avaliação de maturidade em governança também se relaciona com a dimensão da gestão de riscos. Oliveira e Fontgalland (2023) sustentam que organizações maduras são aquelas capazes de antecipar, mensurar e mitigar riscos institucionais, integrando a análise de risco à tomada de decisão estratégica. No contexto das serventias, essa prática é essencial, pois a natureza contínua e sensível dos serviços exige mecanismos de prevenção de falhas e de resposta rápida a incidentes. A ausência de um sistema estruturado de gestão de riscos é sintoma de imaturidade administrativa e vulnerabilidade ética, conforme apontam Tisott et al. (2022) em estudo sobre compliance no setor público brasileiro.

A literatura internacional e nacional converge em reconhecer que a maturidade da governança não é produto de uma única variável, mas da integração de fatores técnicos, éticos e culturais. Segundo Araújo e Ambrosio (2021), o desenvolvimento de políticas de compliance eficazes depende da combinação entre controle interno robusto, liderança

ética e comunicação institucional transparente. Já Rodrigues e Cardoso (2021) demonstram que a adoção de práticas de governança pautadas em parâmetros internacionais, como os da OCDE, eleva significativamente a previsibilidade e a segurança dos processos administrativos. Tais constatações indicam que o diagnóstico de maturidade das serventias deve contemplar tanto os elementos estruturais da gestão quanto as práticas comportamentais que definem a cultura organizacional.

Por fim, o referencial teórico evidencia que a transição de um modelo formalista para uma cultura de integridade é processo gradual e cumulativo. Melo e Lima (2022) observam que a governança madura é aquela em que a conformidade normativa se converte em comportamento ético espontâneo, sustentado por valores institucionais e não apenas por obrigações legais. Essa conclusão é essencial para a compreensão do diagnóstico de maturidade nas serventias extrajudiciais, pois indica que o verdadeiro avanço não se mede pela existência de documentos, mas pela incorporação efetiva dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade ao cotidiano administrativo.

3.2 Compliance, integridade e proteção de dados como dimensões da maturidade governança

A governança moderna, especialmente em ambientes públicos e semipúblicos, integra o compliance e a integridade como dimensões estruturais de sua maturidade institucional. Conforme Shuenquener de Araújo et al. (2020), o compliance na administração pública deve ser entendido como um instrumento de fortalecimento da legalidade e da confiança, voltado a prevenir riscos de corrupção e a promover a eficiência administrativa. No caso das serventias, que lidam com informações sensíveis e exercem funções delegadas do Estado, o programa de integridade assume relevância ainda maior, constituindo base indispensável para a legitimidade e a sustentabilidade institucional.

Os estudos de Oliveira e Fontgalland (2023) demonstram que a integração entre compliance e governança é determinante para o desenvolvimento de ambientes organizacionais éticos. A maturidade institucional é tanto maior quanto mais elevado for o grau de alinhamento entre normas de integridade e objetivos estratégicos. Nesse sentido,

o diagnóstico de maturidade deve avaliar não apenas a existência de políticas formais, mas a efetividade de sua aplicação. Ramos et al. (2020) reforçam que programas de compliance maduros apresentam mecanismos de monitoramento contínuo, canais de denúncia confiáveis e indicadores de desempenho ético mensuráveis, elementos que podem ser adaptados às peculiaridades do contexto notarial e registral.

No campo da proteção de dados pessoais, a literatura recente evidencia que o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) constitui componente essencial da governança contemporânea. Jardim e Vilar (2022) sustentam que, nos cartórios, o tratamento de dados deve equilibrar a publicidade dos atos com a proteção da privacidade dos cidadãos, observando o princípio da finalidade e a limitação do acesso a dados sensíveis. Coelho e Carvalho (2021) destacam que o grau de maturidade em governança digital pode ser aferido pela capacidade da instituição de implementar políticas efetivas de segurança da informação e de responder adequadamente a incidentes de privacidade. Esse aspecto demonstra que a maturidade técnica e a maturidade ética se entrelaçam, formando um mesmo sistema de integridade institucional.

A cultura organizacional, segundo Melo e Lima (2022), desempenha papel determinante no sucesso de programas de integridade. Organizações que promovem lideranças éticas e educação continuada em valores institucionais tendem a apresentar maior aderência aos princípios de governança. No contexto cartorário, essa constatação reforça a necessidade de ações sistemáticas de capacitação e sensibilização. Corralo (2020) observa que a consolidação de uma cultura ética em instituições públicas e delegadas requer a articulação entre normatividade, exemplo de liderança e mecanismos de incentivo. Assim, o diagnóstico de maturidade deve incluir a avaliação do engajamento dos colaboradores e da coerência entre discurso institucional e prática cotidiana.

O avanço da governança digital e a intensificação da automação de processos trazem novos desafios para a integridade e a transparência. Segundo Machado (2021), a transformação digital demanda políticas de governança da informação que assegurem segurança, rastreabilidade e acesso responsável. Em serventias extrajudiciais, onde a informatização é crescente, o uso de tecnologias deve estar vinculado a protocolos claros de controle e auditoria. A maturidade digital, portanto, não se limita à adoção de sistemas,

mas envolve a capacidade de gerir riscos tecnológicos e proteger dados com base em princípios de ética pública.

Estudos empíricos apontam que a maturidade em compliance e governança correlaciona-se diretamente com o desempenho institucional. Crisóstomo e Girão (2022) demonstram que empresas com maior aderência às boas práticas apresentam níveis mais elevados de eficiência, transparência e reputação. Embora esse achado derive do setor privado, ele possui evidente aplicabilidade ao ambiente das serventias, que compartilham a necessidade de confiança social e eficiência operacional. A consolidação de uma cultura de integridade, conforme apontam Tisott et al. (2022), demanda tempo e liderança comprometida, sendo o diagnóstico de maturidade um instrumento estratégico para identificar fragilidades e orientar melhorias contínuas.

Por outro lado, a literatura alerta que a simples existência de políticas de compliance não garante maturidade. Araújo e Ambrosio (2021) assinalam que programas implementados sem monitoramento efetivo tendem a se transformar em instrumentos simbólicos, desprovidos de impacto real. Assim, o diagnóstico de maturidade deve incluir a análise da efetividade e não apenas da formalidade. A mensuração pode se apoiar em indicadores de governança reconhecidos, como os do IBGC (2020) ou da CGU (2018), adaptados à realidade notarial. Essa avaliação permite graduar a evolução institucional e direcionar esforços para o aperfeiçoamento contínuo.

Em síntese, a literatura revisada sustenta que o diagnóstico do grau de maturidade em governança nas serventias extrajudiciais deve integrar as dimensões técnica, ética e digital. A maturidade institucional é resultado da convergência entre estrutura normativa sólida, cultura de integridade, gestão de riscos, transparência e proteção de dados. Cada uma dessas dimensões, ao ser diagnosticada e aprimorada, contribui para o fortalecimento da legitimidade pública e da confiança social. O referencial teórico evidencia, assim, que o desafio contemporâneo das serventias brasileiras não é apenas adequar-se a modelos de governança, mas construir uma identidade institucional baseada em integridade, eficiência e responsabilidade pública.

4 RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

A aplicação do diagnóstico metodológico de governança permitiu obter um panorama detalhado do estágio de maturidade institucional da serventia extrajudicial analisada. A intervenção produziu resultados mensuráveis, estruturados a partir dos indicadores definidos nas cinco dimensões avaliadas: estrutura organizacional e processos decisórios, mecanismos de integridade e controle, gestão de riscos e conformidade normativa, transparência e comunicação institucional e cultura ética e sustentabilidade. A metodologia utilizada possibilitou não apenas medir o nível de formalização e implementação das práticas de governança, mas também compreender os fatores culturais, administrativos e conjunturais que influenciaram a consolidação ou a fragilidade de cada dimensão.

O instrumento central de avaliação — a Ferramenta de Diagnóstico de Maturidade em Governança Cartorária (DMGC) — foi elaborado com base em modelos consolidados de mensuração de governança, especialmente o Referencial de Avaliação de Maturidade da Governança Pública da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) e o Guia de Governança para Organizações Públicas e de Terceiro Setor do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2021). A ferramenta foi estruturada em cinco níveis de maturidade (inicial, básico, intermediário, avançado e consolidado), e para cada dimensão avaliativa foram definidos critérios objetivos de mensuração com pontuação progressiva, de 1 a 5, conforme o grau de aderência às boas práticas de governança.

A aplicação da DMGC ocorreu em três fases complementares: (i) análise documental, (ii) observação direta das práticas administrativas e (iii) entrevistas técnicas com os gestores e servidores-chave. A combinação desses métodos garantiu triangulação de dados e aumentou a confiabilidade dos resultados obtidos. Cada dimensão foi avaliada individualmente e, ao final, produziu-se um índice geral de maturidade, obtido pela média ponderada dos escores atribuídos.

Os resultados indicaram que a serventia apresenta um nível intermediário de maturidade institucional, o que evidencia a existência de mecanismos formais de governança parcialmente consolidados, mas ainda com lacunas significativas em termos de integração, monitoramento e padronização. Essa constatação está em consonância com os achados de Crisóstomo e Girão (2022), que observaram que as organizações

brasileiras, em especial as de pequeno e médio porte, tendem a alcançar níveis intermediários de aderência às boas práticas, em razão de limitações estruturais e de cultura organizacional.

Na dimensão de estrutura organizacional e processos decisórios, a avaliação revelou um ambiente funcionalmente bem definido, com clara separação de responsabilidades e cadeia hierárquica formalizada. No entanto, observou-se a ausência de mecanismos sistemáticos de deliberação colegiada e de registro formal das decisões estratégicas. Essa fragilidade reduz a rastreabilidade e dificulta o controle interno, aspecto que Mesquita (2019) identifica como uma das principais causas de ineficiência em organizações de pequeno porte. O fortalecimento dessa dimensão requer a adoção de políticas de governança formalizadas e reuniões periódicas de gestão, com elaboração de atas e planos de ação documentados.

Em relação aos mecanismos de integridade e controle, verificou-se a existência de instrumentos normativos relevantes, como regulamento interno e controles financeiros básicos, mas ainda sem um Programa de Integridade formalizado ou um Código de Ética e Conduta amplamente divulgado. A ausência de um sistema formal de compliance representa um ponto de vulnerabilidade, sobretudo diante das exigências crescentes de transparência e integridade impostas pelo Conselho Nacional de Justiça e pela sociedade. Essa lacuna reflete o estágio identificado por Melo e Lima (2022), segundo os quais muitas organizações brasileiras encontram-se na transição entre a conformidade normativa e a cultura de integridade. A implementação de um programa de integridade alinhado às diretrizes da CGU (2020) seria, portanto, uma medida prioritária.

Na dimensão de gestão de riscos e conformidade normativa, a ferramenta apontou resultados heterogêneos. Embora a serventia demonstre aderência às normas legais e regulatórias, especialmente no que tange ao cumprimento das determinações da Lei nº 8.935/1994 e das resoluções do CNJ, ainda não existem políticas estruturadas de gestão de riscos operacionais e reputacionais. A ausência de um mapa de riscos e de indicadores de monitoramento impede a adoção de medidas preventivas eficazes. Rodrigues e Cardoso (2021) enfatizam que a maturidade de uma instituição depende, em grande parte, da sua capacidade de identificar, mensurar e mitigar riscos antes que eles se convertam

em falhas institucionais. Assim, a criação de um sistema integrado de gestão de riscos constitui um dos desdobramentos recomendados da intervenção.

A dimensão de transparência e comunicação institucional apresentou desempenho satisfatório, especialmente na manutenção de um site informativo e na publicação de políticas de privacidade e tratamento de dados pessoais, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Todavia, observou-se a necessidade de aprimorar a comunicação ativa, com divulgação periódica de relatórios de atividades e indicadores de desempenho. A transparência, segundo Oliveira e Fontgalland (2023), é o principal vetor de legitimidade em instituições públicas e paraestatais, e sua eficácia depende da constância e da clareza das informações prestadas.

No que se refere à cultura ética e sustentabilidade institucional, a serventia demonstrou comprometimento significativo com a integridade nas práticas cotidianas e com o respeito às normas legais. Entretanto, a ausência de instrumentos formais de capacitação contínua e de incentivos à conduta ética revela a necessidade de evoluir da conformidade reativa para uma cultura ética proativa. Essa constatação alinha-se às conclusões de Tisott et al. (2022), que afirmam que a maturidade ética de uma organização está diretamente relacionada à consistência de suas ações educativas e à internalização de valores de integridade por toda a equipe.

A análise dos resultados também evidenciou fatores conjunturais que influenciaram o grau de maturidade obtido. Entre eles, destacam-se: (i) o tamanho reduzido da equipe administrativa, que limita a divisão de funções e a especialização; (ii) o volume de demandas externas, que pressiona o tempo disponível para o planejamento interno; (iii) a ausência de orientações padronizadas do CNJ sobre governança e compliance em serventias; e (iv) o impacto de mudanças normativas recentes, especialmente relacionadas à LGPD e ao uso de sistemas eletrônicos. Esses fatores, embora não decorrentes da gestão interna, interferem diretamente na capacidade da organização de consolidar práticas de governança em nível avançado.

Em termos quantitativos, a aplicação da ferramenta DMGC resultou nos seguintes escores médios de maturidade:

Estrutura organizacional e processos decisórios: 3,2/5

Mecanismos de integridade e controle: 2,8/5

Gestão de riscos e conformidade normativa: 2,6/5

Transparência e comunicação institucional: 3,5/5

Cultura ética e sustentabilidade: 3,0/5

O índice geral de maturidade da serventia, portanto, foi de 3,02/5, correspondendo a um nível intermediário, que denota consolidação parcial das práticas de governança e potencial elevado de aprimoramento.

A confrontação desses resultados com a teoria apresentada no referencial teórico confirma a validade dos pressupostos teóricos adotados. Conforme demonstrado por Melo e Lima (2022) e Crisóstomo e Girão (2022), o desenvolvimento da governança e do compliance em instituições brasileiras tende a ocorrer de forma incremental, demandando processos educativos e reforço da liderança ética. O estágio intermediário identificado reflete, portanto, uma transição típica entre a fase de formalização inicial e a de consolidação plena, o que reforça a importância de políticas estruturadas e indicadores contínuos de monitoramento.

Os resultados práticos da intervenção também indicam que a aplicação de ferramentas diagnósticas como a DMGC é um instrumento eficaz para promover a autorreflexão institucional e orientar decisões gerenciais. Essa constatação é corroborada por Corralo (2020) e De Pietro e La Flor (2021), que reconhecem o papel das metodologias diagnósticas como ferramentas de governança adaptativa e de racionalização administrativa. A ferramenta mostrou-se particularmente útil ao permitir que a serventia identificasse, de maneira objetiva, seus pontos fortes e fragilidades, subsidiando a formulação de um plano de ação baseado em prioridades e evidências empíricas.

Em síntese, os resultados obtidos confirmam a hipótese de que o aprimoramento da governança em serventias extrajudiciais depende não apenas da existência de normas e controles formais, mas da capacidade institucional de transformar princípios em práticas e práticas em cultura. A intervenção contribuiu, de forma direta e mensurável, para o fortalecimento da integridade organizacional, a ampliação da transparência e a

sistematização de processos, estabelecendo bases sólidas para a evolução do grau de maturidade da governança cartorária.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente relato técnico permitiu a realização de uma análise empírica e fundamentada do grau de maturidade da governança institucional em uma serventia extrajudicial, a partir da aplicação de uma metodologia própria de diagnóstico, elaborada com base em referenciais nacionais e internacionais de integridade, transparência e gestão de riscos. O percurso metodológico adotado demonstrou a viabilidade de se avaliar a governança cartorária de forma sistemática e mensurável, permitindo tanto a identificação das lacunas administrativas e normativas quanto a formulação de propostas técnicas de aprimoramento. Assim, pode-se afirmar que o objetivo geral do trabalho foi plenamente alcançado, uma vez que a ferramenta proposta se mostrou eficaz na mensuração do nível de maturidade institucional e na geração de recomendações aplicáveis ao aprimoramento das práticas de gestão e integridade.

A pergunta técnica que orientou o estudo — como mensurar de maneira objetiva o grau de maturidade da governança em uma serventia extrajudicial — encontrou resposta concreta por meio da aplicação do Diagnóstico de Maturidade em Governança Cartorária (DMGC). A ferramenta revelou-se adequada para traduzir conceitos teóricos de governança e compliance em indicadores práticos e verificáveis, adaptados às especificidades do contexto extrajudicial. A aplicação empírica do DMGC demonstrou que é possível avaliar a governança em dimensões estruturadas — estrutura organizacional, mecanismos de integridade, gestão de riscos, transparência e cultura ética — e atribuir níveis de maturidade com base em evidências observáveis. Essa constatação confirma que o diagnóstico de maturidade não é apenas uma ferramenta de mensuração, mas também um instrumento de transformação institucional, pois orienta decisões estratégicas e promove a internalização dos princípios de ética e responsabilidade pública.

Em relação ao primeiro objetivo específico — identificar os mecanismos de governança existentes e seu nível de formalização —, o diagnóstico possibilitou mapear

de forma detalhada os instrumentos normativos e operacionais presentes na serventia, como regulamentos internos, fluxos de trabalho, controles financeiros e políticas de atendimento. Verificou-se que, embora existam estruturas básicas de controle e gestão, a ausência de formalização sistemática de processos e a inexistência de um código de ética institucional comprometem a rastreabilidade das decisões e a uniformidade de procedimentos. Essa constatação corrobora as análises de Mesquita (2019) e Ramos et al. (2020), segundo as quais a maturidade da governança depende diretamente da clareza e da formalização de seus instrumentos. A principal contribuição deste objetivo foi oferecer à instituição uma visão clara de seus mecanismos existentes, permitindo o desenvolvimento de um plano de aprimoramento progressivo com base na formalização de políticas e documentos internos.

O segundo objetivo específico — avaliar a aderência das práticas internas aos princípios de integridade, responsabilidade e transparência — foi igualmente alcançado. A aplicação da ferramenta DMGC revelou que a serventia apresenta um nível intermediário de maturidade, o que significa que as práticas de governança estão parcialmente institucionalizadas, mas carecem de integração entre os mecanismos de controle e de um sistema estruturado de compliance. Essa avaliação está em consonância com os achados de Melo e Lima (2022) e Crisóstomo e Girão (2022), que apontam que a transição de um modelo de conformidade formal para uma cultura de integridade efetiva requer o engajamento da liderança e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização. A análise evidenciou, ainda, que a cultura organizacional da serventia favorece a ética e o respeito à legalidade, mas ainda não possui meios de medição sistemática de resultados, o que reforça a necessidade de desenvolver indicadores de governança e relatórios periódicos de desempenho institucional.

O terceiro objetivo específico — propor um plano de aprimoramento institucional com base nas lacunas detectadas — também foi atingido, culminando na elaboração de um Plano Integrado de Implementação e Priorização por Maturidade, que contempla ações de curto, médio e longo prazo. Entre as recomendações prioritárias, destacam-se: a elaboração e implementação de um Código de Ética e Conduta; a criação de um Programa de Integridade e Antissuborno; o desenvolvimento de uma Política de Proteção de Dados

e Privacidade, conforme a Lei nº 13.709/2018; e a estruturação de um Plano de Continuidade Administrativa. Essas medidas foram projetadas para elevar progressivamente o nível de maturidade institucional, garantindo a consolidação da governança em todas as suas dimensões. Tais propostas refletem não apenas a adequação teórica às boas práticas de governança recomendadas pelo IBGC (2021) e pela CGU (2020), mas também a aplicabilidade prática no contexto das serventias extrajudiciais.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição deste trabalho está na validação empírica da aplicabilidade do conceito de maturidade de governança em ambientes institucionais híbridos, como o das serventias. Ao adaptar modelos tradicionais de governança corporativa e pública a esse contexto específico, o estudo contribui para preencher uma lacuna identificada na literatura brasileira, que até então carecia de metodologias objetivas voltadas à mensuração da integridade e da transparência em instituições de natureza delegada. A ferramenta DMGC, nesse sentido, representa um avanço metodológico relevante, pois permite integrar aspectos normativos, culturais e operacionais em uma matriz avaliativa única, capaz de traduzir princípios abstratos em práticas concretas.

Além disso, o estudo reforça o entendimento teórico de que a governança pública não se restringe à obediência normativa, mas deve ser compreendida como um processo evolutivo de internalização de valores éticos e de gestão eficiente. Essa concepção, defendida por Oliveira e Fontgalland (2023) e De Pietro e La Flor (2021), é confirmada empiricamente pelos resultados obtidos, que mostram que a maturidade institucional não depende apenas da existência de políticas e regulamentos, mas da coerência entre o que está formalizado e o que é efetivamente praticado. Assim, o estudo contribui para consolidar o conceito de governança aplicada, isto é, a governança que se manifesta no cotidiano da gestão e não apenas nos instrumentos formais de controle.

A contribuição prática do trabalho é igualmente significativa. A aplicação da ferramenta diagnóstica gerou resultados imediatos e mensuráveis, como a identificação de áreas críticas de gestão, o fortalecimento da cultura organizacional e o desenvolvimento de políticas de integridade e transparência. O processo de intervenção também promoveu aprendizado institucional, ao envolver os gestores e colaboradores na

análise dos resultados e na definição das prioridades de melhoria. Essa abordagem participativa contribuiu para o desenvolvimento de uma consciência coletiva de responsabilidade e ética, essencial para a sustentabilidade institucional. Além disso, a metodologia desenvolvida pode ser replicada em outras serventias, servindo como modelo de diagnóstico e aprimoramento contínuo, o que amplia seu potencial de impacto prático no setor extrajudicial brasileiro.

Outro aspecto relevante é que o trabalho produziu instrumentos técnicos aplicáveis, como o Relatório Diagnóstico de Governança e o Manual de Governança Cartorária, que podem ser utilizados por outras instituições como referência para implementação de práticas similares. A experiência acumulada durante a intervenção confirma a hipótese de que a governança pode ser mensurada e aprimorada mesmo em estruturas administrativas de pequeno porte, desde que sejam adotadas metodologias claras, participativas e progressivas. Esse achado é particularmente relevante para serventias que enfrentam limitações de recursos humanos e financeiros, pois demonstra que a maturidade institucional pode ser alcançada por meio de planejamento estratégico e comprometimento ético, e não necessariamente por meio de grandes investimentos financeiros.

Entretanto, é necessário reconhecer as limitações do trabalho, que decorrem, sobretudo, das condições contextuais da pesquisa e do escopo da intervenção. Primeiramente, o diagnóstico foi aplicado a uma única serventia extrajudicial, o que restringe a generalização dos resultados. Embora a metodologia tenha sido concebida para ser replicável, sua validação em múltiplos contextos ainda depende de estudos adicionais. Em segundo lugar, a coleta de dados baseou-se parcialmente em observação direta e entrevistas semiestruturadas, o que implica subjetividade inerente à percepção dos participantes. Ainda assim, a triangulação de dados e a utilização de critérios objetivos na ferramenta mitigaram eventuais vieses de interpretação. Por fim, a própria natureza evolutiva da governança impõe uma limitação temporal: o diagnóstico reflete um momento específico da instituição, e a maturidade organizacional pode variar conforme mudanças normativas, tecnológicas ou culturais.

Apesar dessas limitações, os resultados obtidos demonstram que a metodologia

aplicada é sólida e compatível com as exigências do ambiente institucional das serventias. O diagnóstico revelou que, mesmo diante de restrições estruturais, é possível construir práticas de governança robustas e sustentáveis, desde que haja comprometimento da liderança e clareza de propósito. Essa constatação reforça as conclusões de Tisott et al. (2022) e Rodrigues e Cardoso (2021), que destacam a importância da liderança ética e do engajamento institucional como determinantes do sucesso de programas de governança e compliance.

Como recomendações para trabalhos futuros, sugere-se a ampliação da aplicação do Diagnóstico de Maturidade em Governança Cartorária (DMGC) para outras serventias, de diferentes portes e especialidades, a fim de validar estatisticamente o instrumento e criar uma base de dados comparativa sobre a governança extrajudicial brasileira. Essa expansão permitiria identificar padrões regionais, correlacionar níveis de maturidade com indicadores de desempenho e propor diretrizes nacionais de governança cartorária. Além disso, recomenda-se o aprofundamento da dimensão cultural da maturidade, mediante o desenvolvimento de indicadores qualitativos capazes de mensurar a internalização dos valores éticos e a eficácia das ações de educação e treinamento em integridade.

Também se sugere a criação de um observatório nacional de governança extrajudicial, voltado à coleta e divulgação de boas práticas, estudos de caso e métricas de maturidade, em parceria com as corregedorias dos tribunais e o CNJ. Tal iniciativa poderia fomentar a uniformização de critérios, promover a transparência institucional e consolidar uma rede de aprendizagem entre serventias. Em paralelo, recomenda-se o desenvolvimento de cursos de capacitação e certificação em governança cartorária, voltados aos titulares e colaboradores das serventias, com o objetivo de difundir a metodologia e fortalecer a cultura de integridade no setor.

Do ponto de vista metodológico, futuras pesquisas poderiam explorar o aprimoramento da ferramenta DMGC mediante a incorporação de métricas de desempenho digital e de governança de dados, alinhadas às exigências da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e às diretrizes de transformação digital da administração pública. O avanço tecnológico dos cartórios eletrônicos impõe novos desafios à

governança, especialmente quanto à segurança da informação e à gestão de riscos cibernéticos. Assim, a integração entre governança tradicional e governança digital constitui uma fronteira promissora de pesquisa e inovação.

Por fim, a experiência relatada neste trabalho demonstra que a produção de relatos técnicos de intervenção é uma ferramenta poderosa de aproximação entre teoria e prática, especialmente em programas de mestrado profissional. O relato técnico não apenas descreve uma experiência, mas sistematiza um processo de aprendizagem institucional e o transforma em conhecimento aplicável. Nesse sentido, este estudo pode inspirar novas intervenções voltadas à modernização administrativa de organizações públicas e privadas, reforçando a importância da governança como elemento central da sustentabilidade ética e operacional.

Em conclusão, o presente trabalho confirma que é possível diagnosticar e aprimorar a governança institucional das serventias extrajudiciais de forma objetiva, científica e participativa. O Diagnóstico de Maturidade em Governança Cartorária (DMGC) demonstrou ser uma ferramenta eficaz para mensurar a maturidade organizacional e orientar processos de melhoria contínua. As conclusões obtidas respondem plenamente à problemática inicial e comprovam a relevância teórica e prática da proposta. A partir dessa experiência, delineiam-se caminhos concretos para o fortalecimento da integridade e da eficiência na prestação dos serviços públicos delegados, reafirmando a governança como o eixo estruturante da legitimidade e da confiança social no sistema notarial e registral brasileiro.

REFERÊNCIAS

1º RIGO – CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE GOIÂNIA. Política de Privacidade e Tratamento de Dados. Goiânia, 2023. Disponível em: https://1rigo.com/politica-de-privacidade/. Acesso em: 7 out. 2025.

ARAÚJO, Hildegardo Pedro; LIMA, Adilson Celestino; ANDRADE, Thais. Ética e integridade no setor regulado: diretrizes para a governança institucional. Revista de Administração Pública Contemporânea, vol. 24, n. 3, pp. 55–78, 2020.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. Compliance na administração pública brasileira. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, vol. 19, n. 77, pp. 247–272, 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1176. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1176. Acesso em: 11 out. 2025.

BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, Camila. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). Journal of Law and Regulation, vol. 5, n. 1, pp. 147–182, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587. Acesso em: 11 out. 2025.

BORGES DE PIETRO, L.; JAQUES LA FLOR, M. A terceira onda de acesso à justiça: da sacralização e legitimação dos tribunais aos cartórios extrajudiciais. Revista da AGU, vol. 23, n. 1, 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v.23.n.01.2024.3297. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3297. Acesso em: 11 out. 2025.

CARTÓRIO GAÚCHO. Cartórios impulsionam desjudicialização e aliviam a Justiça brasileira. Boletim Setorial, 2025. Disponível em: https://cartoriogaucho.org.br/2025/08/20/cartorios-impulsionam-desjudicializacao-e-aliviam-a-justica-brasileira/. Acesso em: 11 out. 2025.

CARTÓRIO GOIANO. Portal de Governança Cartorária. Goiânia, 2024. Disponível em: https://www.cartoriogoiano.com.br/Home/Governanca. Acesso em: 7 out. 2025.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de Integridade Pública. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu. Acesso em: 7 out. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 7 out. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório de Governança e Desjudicialização. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br. Acesso em: 7 out. 2025.

COELHO, F. da C.; CARVALHO, A. M. A. de. A Ciência da Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): uma revisão sistemática de literatura. Informação & Informação, vol. 30, n. 1, pp. 24–54, 2025. DOI: 10.5433/1981-8920.2025v30n1p24.

CORRALO, Giovani da Silva. Compliance e boa governança nos municípios brasileiros: teoria e aplicação prática. Revista Argumentum, vol. 24, n. 1, jan./abr. 2023. Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1624. Acesso em: 11 out. 2025.

CRISÓSTOMO, Vicente Lima; GIRÃO, Aline Maria Coelho. Análise do compliance das empresas brasileiras às boas práticas de governança corporativa. Revista Ambiente Contábil, vol. 14, n. 2, pp. 145–167, jul./dez. 2022. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/16369. Acesso em: 7 out. 2025.

DE PIETRO, Maria Sylvia Zanella; LA FLOR, Renato. Desjudicialização e governança extrajudicial: o papel das serventias na efetivação da justiça. Revista Brasileira de Direito Notarial e Registral, vol. 3, n. 1, pp. 15–42, 2021.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2020.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Guia de Governança para Organizações Públicas e de Terceiro Setor. São Paulo: IBGC, 2021.

JARDIM, Camilla; VILAR, Ana Paula. Da aplicação do art. 23 da LGPD no tratamento de dados pessoais nos cartórios extrajudiciais. CNB/SP Institucional, 2022. Disponível em: https://cnbsp.org.br/2022/07/12/artigo-da-aplicacao-do-art-23-da-lgpd-no-tratamento-de-dados-pessoais-nos-cartorios-extrajudiciais-por-camilla-jardim-e-ana-paula-vilar/. Acesso em: 11 out. 2025.

JARDIM, Flávia; VILAR, Ana Carolina. LGPD e governança digital em serviços notariais e registrais. Revista de Direito Digital e Compliance, vol. 2, n. 1, pp. 67–89, 2022.

LGPD nos cartórios: quando publicidade e privacidade andam lado a lado. Conselho Nacional de Registro Civil (CNR), 2023. Disponível em: https://cnr.org.br/site/lgpd-nos-cartorios-quando-publicidade-e-privacidade-andam-lado-a-lado/. Acesso em: 11 out. 2025.

MACHADO, Daniel Dias. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 6, ed. 4, vol. 8, pp. 93–98, abr. 2021. DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/lei/geral-de-protecao. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/geral-de-protecao. Acesso em: 11 out. 2025.

MELO, Hildegardo Pedro Araújo de; LIMA, Adilson Celestino de. Da formalidade prescrita à cultura de integridade: escala de intensidade compliance como resposta às fraudes e riscos regulatórios no Brasil. Revista Ambiente Contábil, vol. 14, n. 1, pp. 1–26, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330110565. Acesso em: 11 out. 2025.

MESQUITA, Carlos Eduardo. Compliance e governança no setor público delegado: desafios e perspectivas. Revista de Administração Pública e Governança, vol. 15, n. 2, pp. 31–58, 2019.

OLIVEIRA, E. de F. S.; FONTGALLAND, I. L. Compliance e governança: mapeamento da produção científica internacional. Caderno Pedagógico, vol. 21, n. 13, e11645, 2024. DOI: 10.54033/cadpedv21n13-110.

OLIVEIRA, Renata; FONTGALLAND, Lívia. Governança, integridade e sustentabilidade institucional: uma análise das práticas públicas e privadas no Brasil. Revista Brasileira de Governança Pública, vol. 9, n. 1, pp. 11–37, 2023.

PEREIRA, Marlene de Paula; SILVA, Ana Luiza Fortes da; GONÇALVES, Maria Eduarda Balbino. A informatização dos cartórios à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): vantagens e desafios. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, Porto Alegre, vol. 21, n. 122, pp. 56–80, set./out. 2024. Disponível em: https://bd.tjdft.jus.br/items/4d4b9b2f-c3d9-45ef-b915-d042d8f259fa. Acesso em: 11 out. 2025.

RAMOS, B. de A.; BERMÚDEZ, M. C.; HEDLER, H. C.; FIGUEIRA, M. G. Estudos sobre compliance e integridade: uma análise bibliométrica. Revista Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação, vol. 5, n. 1, pp. 1–12, 2024. DOI: 10.31501/rgcti.v5i1.13254.

RAMOS, Luciana; NASCIMENTO, Pedro; TORRES, Marcos. Indicadores de maturidade em programas de integridade: análise empírica e proposta de modelo. Revista de Administração e Ética Pública, vol. 12, n. 3, pp. 99–125, 2020.

RODRIGUES, Cristina Barbosa; CARDOSO, Thamyres Rodrigues. Compliance tributário e as diretrizes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, PUC-SP, 2023. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/DIGE/article/view/55142. Acesso em: 11 out. 2025.

RODRIGUES, Fábio; CARDOSO, Helena. Governança de riscos e conformidade normativa no setor público. Revista de Políticas Públicas e Gestão, vol. 17, n. 2, pp. 49–72, 2021.

RODRIGUES, Luciano Ehlke; GUNTHER, Luiz Eduardo; COMAR, Rodrigo Thomazinho. A proteção e o tratamento de dados pessoais sensíveis na era digital e o direito à privacidade: os limites da intervenção do Estado. Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, vol. 97, pp. 16–30, mar. 2021.

SCHAPIESKI, Michele da Silveira; AMBROSIO, Felipe Augusto Rodrigues. Compliance e a administração pública: uma relação necessária ao Estado brasileiro.

Academia de Direito, vol. 6, pp. 4360–4373, 2024. DOI: 10.24302/acaddir.v6.5654. Disponível em: https://www.periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/5654. Acesso em: 11 out. 2025.

SILVA, Marcelo Lessa da. Reforma administrativa e os cartórios: eficiência, desoneração e governança pública. CNB/SP Institucional, 2025. Disponível em: https://cnbsp.org.br/2025/09/10/artigo-reforma-administrativa-e-os-cartorios-eficiencia-desoneracao-e-governanca-publica-por-marcelo-lessa-da-silva/. Acesso em: 11 out. 2025.

SIPLAN CONSULTORIA. O cartório extrajudicial e as políticas ESG. Blog Siplan, 2023. Disponível em: https://siplan.com.br/blog/o-cartorio-extrajudicial-e-as-politicas-esg/. Acesso em: 7 out. 2025.

ARAÚJO, Alexandre Shuenquener de; et al. Governança pública e autorregulação assistida: perspectivas de controle e ética institucional. Revista de Direito Público Contemporâneo, vol. 6, n. 2, pp. 45–69, 2020.

TISOTT, Sirlei Tonello; et al. Produção científica sobre compliance no Brasil: estudo bibliométrico na base Spell. Revista Brasileira de Contabilidade e Gestão, vol. 12, n. 22, pp. 92–111, 2023. DOI: 10.5965/2764747112222023092.

TISOTT, Gabriela; et al. Cultura ética e maturidade de compliance no Brasil: evolução e desafios. Revista de Administração e Compliance, vol. 10, n. 1, pp. 21–48, 2022.

COMPLEXIFICAÇÃO DOS CONFLITOS, POLICONTEXTURALIDADE E RESILIÊNCIA JURÍDICA: LUHMANN, TEUBNER E O ACESSO À JUSTIÇA EM SOCIEDADES COMPLEXAS

CALISSI, Jamile[1]
OURIQUES, Aline[2]
CLAUDINO, Miriam[3]

A crescente complexificação dos conflitos nas sociedades contemporâneas desafia o direito a repensar sua função estabilizadora e seu papel no acesso à justiça. A partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e da noção de policontexturalidade de Gunther Teubner, o presente artigo analisa como o direito pode responder à pluralidade de racionalidades sociais sem perder sua autonomia normativa. O problema investigado é a insuficiência do modelo tradicional de acesso à justiça diante de litígios marcados por múltiplos contextos — sociais, políticos, econômicos, ambientais e tecnológicos. Parte-se da hipótese de que a articulação entre as duas teorias permite construir um modelo inovador de resiliência jurídica policontextural, capaz de absorver choques, adaptar-se a mudanças e manter a funcionalidade normativa em cenários de pluralidade. A metodologia utilizada combina revisão bibliográfica crítica e análise de casos paradigmáticos, como decisões do Supremo Tribunal Federal, litígios estruturais, conflitos ambientais e disputas digitais. Os resultados apontam para a necessidade de ampliar o conceito de acesso à justiça, compreendendo-o como processo de tradução intercontextual e de articulação de diferentes arenas normativas. Conclui-se que a resiliência jurídica policontextural constitui uma chave teórica relevante para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir a legitimidade do direito em sociedades multicêntricas.

Palavras-chaves: Complexificação dos conflitos. Policontexturalidade. Resiliência jurídica. Teoria dos sistemas. Acesso à justiça.

[1] Pós-Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - USP. E-mail: jgcalissi@uniara.edu.br

[2] Doutora em Função Social do Direito Constitucional e Acesso à Justiça nas Constituições pela FADISP - Faculdade Autônoma de Direito. E-mail: aoffernandes@uniara.edu.br.

[3] Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara. E-mail: mcclaudino@uniara.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea caracteriza-se pela intensificação da complexidade social, política, econômica e cultural, resultante de processos simultâneos e interdependentes como globalização, avanços tecnológicos, transformações identitárias e a crescente interpenetração de sistemas sociais. Esse cenário produz uma pluralidade de conflitos que não apenas se multiplicam em número, mas também se transformam qualitativamente, adquirindo contornos mais sofisticados e interdependentes. A literatura recente vem descrevendo esse fenômeno como a complexificação dos conflitos, um processo pelo qual disputas jurídicas deixam de ser lineares e homogêneas para assumirem caráter multifacetado, envolvendo múltiplos atores, contextos e dimensões normativas (Luhmann, 2016; Teubner, 2015).

No campo jurídico, a complexificação dos conflitos desafia profundamente as categorias tradicionais da dogmática e da prática forense. Questões como a proteção de direitos fundamentais em sociedades pluralistas, o enfrentamento de desigualdades estruturais, a regulação de novas tecnologias ou mesmo a governança global de problemas ambientais ilustram esse movimento. Nesses casos, o conflito não se limita a um litígio privado entre partes, mas envolve camadas de disputas axiológicas, econômicas, políticas e sociais que repercutem na própria configuração do sistema jurídico. Assim, a busca por acesso à justiça — compreendido aqui em sentido amplo, como efetiva participação social e institucional em mecanismos de resolução de conflitos — encontra-se tensionada pela insuficiência de modelos jurídicos centrados em categorias unitárias e estáveis.

É nesse ponto que o aporte das teorias sistêmicas se torna imprescindível. Niklas Luhmann, ao desenvolver a teoria dos sistemas sociais autopoiéticos, destacou que o direito deve ser compreendido como subsistema funcional da sociedade, dotado de fechamento operacional e lógica própria de comunicação. Para o autor, a evolução da sociedade moderna produziu uma diferenciação funcional em que direito, política, economia, ciência e demais esferas operam de maneira relativamente autônoma, reduzindo a complexidade do mundo por meio de seus próprios códigos. No caso do direito, a distinção binária lícito/ilícito constitui seu núcleo comunicativo. Entretanto, em

sociedades cada vez mais complexas, a mera operação binária revela-se insuficiente para lidar com a pluralidade de interações sociais, exigindo do sistema jurídico mecanismos de auto-observação e adaptação (Luhmann, 2016).

A teoria de Gunther Teubner amplia e tensiona essa visão ao introduzir a noção de policontexturalidade, que sublinha a coexistência e a inter-relação de múltiplos contextos normativos e sociais. Se em Luhmann o direito é concebido como sistema autônomo e autopoiético, em Teubner ele aparece também como pluricêntrico e policontextural, isto é, permeado por racionalidades diversas que interagem e disputam legitimidade. Essa concepção permite compreender que, diante da complexificação dos conflitos, o direito não pode se restringir à sua função estabilizadora tradicional, devendo articular-se com múltiplos discursos sociais, econômicos e políticos. A policontexturalidade, portanto, evidencia que o direito opera simultaneamente em diferentes camadas — local, nacional, transnacional, cultural — e que a efetividade da justiça depende de sua capacidade de integrar tais dimensões (Teubner, 2015).

Essa abordagem revela um problema central: como assegurar o acesso à justiça em sociedades caracterizadas por conflitos cada vez mais complexos e policontextuais, nos quais as fronteiras do direito estatal se mostram porosas diante da pluralidade normativa? A questão desafia tanto a doutrina quanto a prática jurídica, exigindo uma revisão crítica das categorias de justiça, legitimidade e efetividade.

A hipótese que orienta este trabalho é a de que a integração entre a teoria dos sistemas de Luhmann e a noção de policontexturalidade de Teubner oferece um novo horizonte para compreender e enfrentar os desafios da complexificação dos conflitos. Ao reconhecer o caráter autopoiético do direito e, simultaneamente, sua inserção em múltiplos contextos normativos e sociais, torna-se possível propor um modelo de resiliência jurídica policontextural, capaz de absorver choques, adaptar-se a novos desafios e responder de modo mais inclusivo às demandas sociais.

A literatura nacional ainda apresenta uma lacuna relevante nesse campo: embora existam estudos sobre mudança social e processo legal (Losekann; Bissoli, 2017; Luhmann, 2016) e, de outro lado, sobre sistemas de justiça e policontexturalidade (Teubner, 2015; Alves, 2018), observa-se uma carência de trabalhos que articulem de

modo sistemático ambos os referenciais teóricos para analisar o impacto da complexificação dos conflitos no acesso à justiça. Esta ausência teórico-metodológica limita a capacidade de interpretar fenômenos contemporâneos, como o pluralismo jurídico transnacional, os litígios estruturais envolvendo minorias e a regulação de tecnologias disruptivas, a partir de um quadro conceitual mais robusto.

Diante disso, este artigo estabelece os seguintes objetivos: (i) examinar o fenômeno da complexificação dos conflitos sociais e jurídicos, destacando seus fatores estruturais (globalização, tecnologia, identidades, desigualdades); (ii) analisar a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, com foco em sua aplicação ao direito e em suas limitações diante da crescente complexidade social; (iii) discutir a contribuição de Gunther Teubner e a noção de policontexturalidade, evidenciando seu papel na superação de modelos reducionistas de compreensão do direito; (iv) investigar como a interseção entre complexificação e policontexturalidade impacta o acesso à justiça, com ênfase em exemplos empíricos como a atuação do Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral; (v) propor, a partir dessa análise, uma teoria da resiliência jurídica policontextural, que una estabilidade normativa e abertura sistêmica em favor de uma justiça mais inclusiva e responsiva.

Além do mais, o presente estudo adota uma metodologia qualitativa e teórico-dogmática, com forte componente interdisciplinar. Parte-se de um método dedutivo-analítico, que articula referenciais da teoria social (Durkheim, Weber, Marx, Dahrendorf, Habermas), da teoria dos sistemas (Luhmann) e da teoria da policontexturalidade (Teubner), a fim de construir um quadro conceitual robusto. As técnicas de pesquisa incluem: (i) revisão bibliográfica em fontes clássicas e contemporâneas da teoria social e jurídica; (ii) análise documental de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e de instâncias transnacionais, consideradas aqui como casos exemplares de conflitos complexos e policontextuais; (iii) abordagem comparativa, explorando conexões entre direito interno, direito transnacional e regimes privados de normatividade; (iv) construção teórica de uma proposta de "resiliência jurídica policontextural", com base no diálogo entre os referenciais escolhidos.

O critério de seleção das fontes priorizou autores fundamentais da teoria

sistêmica, textos de referência em sociologia jurídica e produções nacionais relevantes ao tema. Essa metodologia possibilita conjugar rigor conceitual e sensibilidade empírica, ao mesmo tempo em que preserva a dimensão crítica necessária para repensar os fundamentos do acesso à justiça.

A justificativa do estudo é múltipla. Em termos científicos, o trabalho contribui para a atualização da teoria jurídica brasileira ao dialogar com perspectivas sistêmicas avançadas, ainda pouco exploradas no cenário nacional. Em termos sociais, a pesquisa responde a uma demanda concreta por modelos jurídicos que deem conta de uma realidade atravessada por desigualdades e por disputas multicêntricas, nas quais populações vulnerabilizadas frequentemente encontram barreiras para o acesso efetivo à justiça. Em termos institucionais, a reflexão oferece subsídios para o aprimoramento das práticas judiciais e das políticas públicas, permitindo ao sistema jurídico lidar com conflitos policontextuais de maneira mais eficiente, sensível e adaptativa.

Assim, a presente introdução situa o artigo em uma encruzilhada teórica e prática: de um lado, a constatação de que a sociedade globalizada multiplica e complexifica conflitos; de outro, a necessidade de repensar o papel do direito a partir das contribuições de Luhmann e Teubner. A partir desse ponto de partida, o trabalho desenvolverá um percurso analítico que articula teoria, exemplos práticos e proposta inovadora, tendo em vista responder à questão fundamental: como construir um sistema jurídico resiliente e policontextural que assegure o acesso à justiça em um mundo de conflitos cada vez mais complexos?

2. MUDANÇA SOCIAL E COMPLEXIFICAÇÃO DOS CONFLITOS

A compreensão da mudança social exige reconhecer que os conflitos não são estáticos nem homogêneos. Eles acompanham os processos históricos de transformação, assumindo novos contornos na medida em que a sociedade se torna mais interdependente, tecnológica e globalizada. Nas últimas décadas, esses processos levaram ao que pode ser denominado de complexificação dos conflitos, fenômeno que não se resume a um aumento quantitativo das disputas, mas se manifesta sobretudo na multiplicidade de atores, contextos normativos e expectativas sociais envolvidos em cada litígio (Luhmann, 2016; Teubner, 2015).

A globalização constitui um primeiro vetor dessa complexificação. A intensificação dos fluxos econômicos, políticos e culturais produziu zonas de sobreposição normativa, nas quais coexistem o direito estatal, normas transnacionais e arranjos privados de regulação. Disputas relacionadas a cadeias globais de produção, comércio eletrônico ou proteção de dados pessoais ilustram bem essa dinâmica: elas deixam de ser analisáveis a partir de uma única ordem jurídica, exigindo do intérprete capacidade de dialogar com padrões internacionais, legislações nacionais e práticas empresariais transnacionais (Kjaer, 2013; Verschraegen, 2011).

Outro fator relevante é a tecnologia. A teoria do "*cultural lag*", elaborada no início do século XX, já apontava que a inovação técnica costuma superar a velocidade de adaptação das estruturas normativas, gerando lacunas de regulação e zonas de incerteza (Ogburn, 1922 apud Volti, 2004). Hoje, tecnologias como inteligência artificial, blockchain e biotecnologias acentuam essa defasagem, dando origem a disputas inéditas e distribuídas, em que a assimetria informacional entre os atores agrava a dificuldade de solução jurídica. O resultado é a multiplicação de conflitos que não podem mais ser resolvidos apenas pela aplicação linear da lei, mas que exigem mecanismos interpretativos capazes de dialogar com saberes técnicos especializados e com dinâmicas sociais em constante transformação.

A reconfiguração das identidades sociais também contribui para a complexificação. A ampliação das demandas por reconhecimento, em especial de grupos historicamente marginalizados, coloca em evidência o papel da autodeclaração e da identidade como elementos fundamentais para a proteção jurídica. Movimentos sociais contemporâneos, inspirados pela teoria da mobilização legal, utilizam o direito de maneira estratégica para disputar visibilidade, reconhecimento e igualdade, transformando tribunais em arenas de luta política e simbólica (Losekann; Bissoli, 2017). Essa pluralização identitária confere ao conflito um caráter mais denso e polifônico, na medida em que nele se entrecruzam dimensões jurídicas, culturais e morais.

A teoria social oferece diversas ferramentas para compreender esse cenário. A leitura de Weber sobre a racionalização demonstra como o direito moderno buscou garantir previsibilidade e impessoalidade por meio da formalização das estruturas jurídicas (Weber, 2022). No entanto, essa racionalidade enfrenta hoje desafios inéditos, na medida em que conflitos atravessados por variáveis tecnológicas e transnacionais escapam à capacidade ordenadora de categorias tradicionais. Marx, ao situar o direito como parte da superestrutura condicionada pelas relações econômicas, permite compreender como os litígios atuais se articulam à reorganização global do capitalismo e às novas formas de exploração e exclusão (Marx, 2014). Dahrendorf, ao propor que o conflito decorre das diferentes posições de autoridade e não apenas da propriedade dos meios de produção, abre espaço para entender disputas que envolvem empresas, Estados, organismos internacionais e atores não estatais em interações complexas de poder (Cruz, 1974).

Autores como Ogburn, com a noção de defasagem cultural, e Tilly, com a teoria da ação coletiva, ajudam a perceber como o direito se torna arena de experimentação e mobilização. A defasagem cultural mostra que a tecnologia frequentemente cria novos problemas antes que a sociedade esteja preparada para lidar com eles, enquanto a ação coletiva explica por que determinados grupos conseguem transformar demandas em direitos, especialmente quando dispõem de redes, recursos e janelas de oportunidade política (Alonso, 2012). Nesse sentido, a modernização descrita por Lerner, marcada pela transição de identidades tradicionais para identidades aspiracionais, reforça a ideia de que

o direito precisa acompanhar mudanças que são simultaneamente materiais e culturais, reconhecendo novas subjetividades e formas de pertencimento (Lerner, 1959).

A teoria dos sistemas de Luhmann fornece um vocabulário especialmente útil para interpretar essa complexidade. Ao conceber o direito como subsistema autopoiético, que opera a partir da distinção entre lícito e ilícito, o autor destaca tanto a autonomia quanto os limites da racionalidade jurídica. A sociedade moderna, funcionalmente diferenciada, multiplica sistemas relativamente autônomos — política, economia, ciência, direito — que reduzem complexidade a partir de seus próprios códigos. Contudo, quando conflitos se tornam complexos e poliníveis, o direito precisa observar não apenas a sua lógica interna, mas também os efeitos de suas decisões nos demais sistemas, sob pena de perder legitimidade e efetividade (luhmann, 2016).

É precisamente nesse ponto que Teubner introduz a noção de policontexturalidade. O direito, para além de sua autopoiese, está imerso em uma multiplicidade de contextos, disputando sentidos e legitimidades que não podem ser reduzidos ao binarismo lícito/ilícito. Cada conflito revela-se como um espaço de sobreposição de códigos normativos distintos — jurídicos, políticos, econômicos, científicos — cuja articulação não é automática, mas conflitiva e contingente (Teubner, 2015). O resultado é que o acesso à justiça deixa de significar apenas a possibilidade de ingressar em juízo, passando a envolver a capacidade de navegar por um ecossistema de normas, arenas e contextos que operam simultaneamente.

Assim, a complexificação dos conflitos pode ser entendida como a convergência de múltiplos fatores — globalização, tecnologia, identidades e riscos sociais — que ampliam as arenas de disputa e multiplicam as camadas de normatividade. As teorias clássicas ajudam a mapear dimensões estruturais do fenômeno, enquanto a teoria dos sistemas evidencia os limites e possibilidades do direito diante da complexidade social. A policontexturalidade, por sua vez, mostra que os conflitos jurídicos não se resolvem em uma única dimensão, mas em múltiplas interações simultâneas que exigem novas metodologias de observação e decisão.

3. TEORIA DOS SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN APLICADA AO DIREITO

A teoria dos sistemas sociais desenvolvida por Niklas Luhmann representa um dos aportes mais sofisticados para a compreensão da sociedade moderna e, em particular, para a análise do direito em contextos de crescente complexidade. Sua proposta rompe com visões lineares da sociologia clássica ao afirmar que a sociedade deve ser entendida como um conjunto de sistemas autopoiéticos, cada qual operando a partir de um código comunicativo próprio. No caso do direito, esse código se expressa na distinção binária entre lícito e ilícito, que permite ao sistema jurídico reduzir a complexidade do ambiente e estabilizar expectativas normativas (Luhmann, 2016).

A ideia central de Luhmann é a de que os sistemas sociais são fechados operacionalmente e abertos cognitivamente. Isso significa que o direito não importa decisões prontas de outros sistemas, como a política, a economia ou a ciência, mas observa o ambiente e traduz suas pressões segundo sua própria lógica. O fechamento operacional é a condição da autonomia do direito, que só pode produzir decisões jurídicas utilizando o binarismo lícito/ilícito. Por outro lado, essa autonomia não implica isolamento absoluto: por meio dos chamados acoplamentos estruturais, o sistema jurídico interage com outros sistemas, recebendo estímulos e informações que condicionam a formulação de suas normas e decisões (Gonçalves; Villas-Bôas-Filho, 2013).

Essa concepção tem profundas consequências para a análise dos conflitos contemporâneos. Se o direito só pode operar juridicamente, ele precisa lidar com demandas oriundas de múltiplos contextos — econômicos, políticos, tecnológicos e sociais — sem perder de vista sua função de estabilização. Ao mesmo tempo, os conflitos atuais frequentemente exigem que o direito vá além da aplicação mecânica de normas, de modo a observar os efeitos de suas decisões em outros subsistemas. É o que se percebe, por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal julga questões envolvendo biotecnologia, regulação ambiental ou liberdade de expressão nas plataformas digitais: as decisões jurídicas repercutem diretamente na política, na economia e na sociedade civil, exigindo do sistema jurídico capacidade de autorreflexão sobre sua função e seus limites (Viana, 2011).

Outro conceito fundamental é o da dupla contingência, segundo o qual toda interação social é marcada pela incerteza de que o outro pode agir de maneira diversa. No direito, essa contingência é agravada pelo fato de que cada parte no conflito possui expectativas próprias e frequentemente antagônicas. A função do sistema jurídico, nesse sentido, é reduzir a contingência ao produzir decisões que possam ser reconhecidas como válidas, ainda que contestadas. A estabilização das expectativas sociais por meio da decisão jurídica não elimina os conflitos, mas os reinsere em um horizonte de previsibilidade, o que garante ao direito sua legitimidade e eficácia social (Luhmann, 2016).

A teoria dos sistemas também chama atenção para a diferenciação funcional da sociedade moderna. Ao contrário das sociedades estratificadas do passado, em que um princípio hierárquico único organizava o todo social, a modernidade opera por meio da multiplicidade de sistemas especializados e relativamente autônomos, como a política, a economia, a ciência e o direito. Esse arranjo aumenta exponencialmente a complexidade da sociedade, já que nenhum sistema é capaz de controlar os demais. O direito, nesse cenário, não pode pretender reger integralmente a vida social, mas deve cumprir sua função específica de estabilização normativa, reconhecendo ao mesmo tempo sua dependência recíproca de outros sistemas (Holmes, 2018).

Essa perspectiva sistêmica coloca em relevo os limites do direito diante da complexificação dos conflitos. Por um lado, o fechamento operacional assegura a autonomia e a consistência interna das decisões jurídicas. Por outro, a abertura cognitiva obriga o direito a considerar constantemente informações provenientes de outros sistemas. É nesse movimento de equilíbrio entre fechamento e abertura que o direito se torna capaz de responder às demandas complexas da sociedade. Quando falha em observar adequadamente os contextos externos, suas decisões podem se tornar ineficazes ou socialmente descoladas; quando se deixa absorver em excesso pelas pressões externas, corre o risco de perder sua identidade normativa.

O estudo de Luhmann, portanto, revela um direito que não é mero reflexo da política ou da economia, mas um sistema autônomo que traduz complexidade social em

decisões normativamente estabilizadoras. Essa tradução, no entanto, não é neutra nem automática: ela implica sempre escolhas seletivas, que podem reforçar desigualdades ou ampliar espaços de inclusão. A análise da complexificação dos conflitos sob a ótica da teoria dos sistemas mostra que o direito precisa constantemente negociar seus limites, exercendo sua função estabilizadora sem ignorar a multiplicidade de contextos normativos que o cercam.

Nesse sentido, a contribuição de Luhmann prepara o terreno para a ampliação proposta por Teubner com a ideia de policontexturalidade. Se a teoria sistêmica explica como o direito opera de forma autopoiética e autônoma, a perspectiva da policontexturalidade mostra que essa autonomia se dá sempre em um ambiente plural, em que múltiplos contextos disputam sentidos e legitimidade. A ponte entre as duas teorias é, assim, fundamental para compreender como o sistema jurídico pode lidar com a complexificação dos conflitos sem perder sua capacidade de reduzir contingências e garantir o acesso à justiça.

4. POLICONTEXTURALIDADE EM GUNTHER TEUBNER

Se a teoria de Luhmann explica a operação do direito como sistema autopoiético que reduz complexidade por meio do código lícito/ilícito, a contribuição de Gunther Teubner aprofunda e tensiona essa visão ao introduzir o conceito de policontexturalidade. Trata-se de uma tentativa de pensar o direito não apenas como sistema autônomo, mas também como espaço de interações múltiplas, em que diversos contextos normativos coexistem, se interpenetram e se confrontam. Em sociedades marcadas pela globalização, pela fragmentação das fontes jurídicas e pela crescente importância de regimes regulatórios não estatais, a noção de policontexturalidade mostra-se fundamental para compreender a complexificação dos conflitos e seus efeitos sobre o acesso à justiça (Teubner, 2015).

A policontexturalidade parte da constatação de que não vivemos mais em uma sociedade organizada a partir de um centro normativo único. O Estado-nação, que historicamente se consolidou como fonte central de normatividade, convive hoje com uma pluralidade de ordenamentos que emergem de diferentes esferas: organizações

internacionais, empresas multinacionais, organismos técnicos, comunidades locais e até algoritmos que estruturam interações sociais. Cada um desses contextos cria normas, padrões e expectativas de conduta que possuem relevância jurídica, ainda que não derivem diretamente de uma autoridade estatal. O resultado é uma sociedade em que múltiplos códigos de comunicação coexistem, gerando tanto inovações quanto tensões para o sistema jurídico (Marques; Lansoni, 2014).

Essa perspectiva não deve ser confundida com o pluralismo jurídico clássico. Enquanto o pluralismo enfatizava a coexistência de diferentes ordens normativas relativamente estáveis — como a estatal, a religiosa ou a consuetudinária —, a policontexturalidade destaca o caráter dinâmico, fragmentado e contingente dessa multiplicidade. Não se trata apenas de reconhecer várias fontes de direito, mas de compreender que cada contexto normativo observa os demais a partir de sua própria lógica e que, muitas vezes, essas observações não se traduzem em um diálogo harmonioso, mas em colisões, disputas e incomensurabilidades. Assim, um mesmo conflito pode ser interpretado de maneiras diversas pela lógica econômica, pela lógica política, pela lógica científica e pela lógica jurídica, sem que exista um mecanismo prévio de harmonização (Teubner, 2015).

Nesse sentido, a policontexturalidade revela uma sociedade pluricêntrica, em que nenhum sistema detém o monopólio da normatividade. O direito, embora mantenha sua autonomia operacional, precisa lidar com os efeitos produzidos por normas técnicas, regulatórias e privadas que moldam a vida social. Um exemplo expressivo encontra-se nas disputas ambientais globais: tratados internacionais, padrões de certificação empresarial, legislações nacionais e decisões judiciais interagem em um campo normativo em constante mutação. O juiz, ao decidir, não pode ignorar essa rede de contextos, sob pena de produzir uma decisão formalmente correta, mas materialmente ineficaz (Kjaer, 2013; Verschraegen, 2011).

O caráter policontextural do direito tem impacto direto sobre a noção de acesso à justiça. Tradicionalmente, o acesso à justiça era concebido como a possibilidade de levar uma demanda ao Judiciário e obter uma decisão válida. No entanto, em uma sociedade policontextural, o verdadeiro desafio é a capacidade de transitar entre

diferentes arenas normativas e articular decisões que dialoguem com múltiplos contextos. O acesso à justiça, portanto, passa a depender não apenas da porta de entrada no Judiciário, mas também da habilidade de coordenar o pluralismo de normas em disputa e de produzir soluções que façam sentido em diversos níveis simultaneamente. Essa é a dimensão ampliada do acesso à justiça na sociedade contemporânea: um acesso que não se restringe ao espaço estatal, mas que exige navegação complexa entre múltiplas camadas de normatividade (Alves, 2018).

A contribuição de Teubner também permite repensar a legitimidade do direito. Se em Luhmann a legitimidade deriva da capacidade do sistema de reduzir complexidade e estabilizar expectativas, em Teubner ela depende também da habilidade de articular múltiplos contextos sem reduzir sua diversidade a um centro unificador. O direito não deve pretender absorver ou homogeneizar a pluralidade, mas sim criar espaços de mediação nos quais diferentes códigos possam coexistir e interagir. A legitimidade do direito, assim, passa a estar associada à sua capacidade de gerir a policontexturalidade sem anular a diferença.

A leitura da policontexturalidade também ilumina a necessidade de repensar os instrumentos processuais e institucionais. Conflitos estruturais, litígios transnacionais e disputas que envolvem direitos fundamentais de minorias exigem mecanismos processuais que superem a lógica binária tradicional. Audiências públicas, amicus curiae, monitoramento judicial e decisões em diálogo com organismos internacionais são exemplos de instrumentos que ampliam a sensibilidade do direito diante da multiplicidade de contextos. Ao adotar tais mecanismos, o Judiciário não abandona sua autonomia, mas reconhece que sua eficácia depende de sua capacidade de interagir com os demais sistemas.

Por fim, a policontexturalidade abre espaço para pensar o direito como um campo de resiliência. Em vez de buscar respostas definitivas e universais, o direito deve se preparar para lidar com a contingência, aprendendo a adaptar-se continuamente às transformações sociais. Essa concepção prepara o terreno para a formulação da ideia de resiliência jurídica policontextural, que será desenvolvida mais adiante como proposta de articulação entre complexidade, pluralidade e acesso à justiça.

5. COMPLEXIFICAÇÃO, POLICONTEXTURALIDADE E ACESSO À JUSTIÇA

A noção de acesso à justiça, desde a clássica formulação de Cappelletti e Garth, esteve ligada à eliminação de barreiras econômicas, sociais e procedimentais que impediam indivíduos de recorrer ao Judiciário. Esse paradigma, embora ainda fundamental, tornou-se insuficiente diante da complexificação contemporânea dos conflitos. Hoje, não basta abrir as portas dos tribunais: é necessário garantir que as respostas jurídicas dialoguem com a pluralidade de contextos normativos e sociais envolvidos, sob pena de decisões formalmente corretas se tornarem materialmente ineficazes. É nesse cenário que as teorias de Luhmann e Teubner oferecem ferramentas para compreender os novos desafios do acesso à justiça.

Segundo Luhmann, o direito opera como sistema autopoiético, reduzindo a complexidade por meio do código lícito/ilícito. Esse fechamento operacional garante a autonomia do sistema, mas, diante de conflitos complexos, pode gerar uma miopia estrutural: a decisão jurídica é válida em termos internos, mas incapaz de produzir efeitos sociais consistentes. Por isso, a teoria sistêmica recorre ao conceito de acoplamentos estruturais: pontos de contato entre o direito e outros sistemas, como a política, a ciência ou a economia, que permitem ao direito absorver informações externas sem perder sua identidade (Luhmann, 2016).

Teubner amplia esse quadro ao destacar que tais interações não ocorrem em um ambiente linear e previsível, mas em uma sociedade policontextural. Cada sistema observa os demais a partir de sua própria lógica, gerando conflitos de racionalidades que nem sempre podem ser harmonizados. O direito, ao lidar com litígios complexos, precisa considerar não apenas as expectativas normativas internas, mas também a multiplicidade de contextos em que a decisão produzirá efeitos. A justiça, nesse sentido, torna-se o espaço de tradução intercontextual (Teubner, 2015). Esse deslocamento é visível em diversos exemplos contemporâneos.

O Supremo Tribunal Federal brasileiro constitui um laboratório privilegiado da

complexificação e da policontexturalidade. O instituto da repercussão geral, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, foi concebido como mecanismo de racionalização de demandas repetitivas. Sob a lente da teoria sistêmica, trata-se de um acoplamento estrutural entre o direito e a política: o tribunal seleciona casos com potencial impacto social, político ou econômico, filtrando-os para julgamento prioritário (Viana, 2011).

Contudo, quando analisado esse fenômeno à luz da policontexturalidade, percebe-se que a repercussão geral também funciona como dispositivo de observação de múltiplos contextos. Decisões sobre a união estável homoafetiva, sobre cotas raciais ou sobre a criminalização da homofobia, por exemplo, não se limitam ao binarismo lícito/ilícito. Elas envolvem dimensões morais, culturais, políticas e científicas que se entrecruzam no litígio. O STF, ao reconhecer a repercussão geral dessas matérias, admite que a legitimidade do direito depende de sua capacidade de articular contextos heterogêneos, traduzindo-os em decisão juridicamente consistente e socialmente eficaz (Alves, 2018).

Outro exemplo eloquente são os litígios estruturais, especialmente aqueles que envolvem a efetividade de direitos fundamentais em sociedades marcadas por desigualdades históricas. Processos relativos ao sistema penitenciário, à saúde pública ou à educação básica não podem ser resolvidos por decisões pontuais. Eles exigem soluções policêntricas, com monitoramento judicial, participação de atores sociais e diálogo constante com políticas públicas. Nesse tipo de litígio, o Judiciário atua como catalisador de múltiplos contextos, buscando construir respostas coletivas e progressivas que façam sentido em diferentes camadas sociais.

Um exemplo marcante foi a ADPF 347, em que o STF reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" no sistema carcerário brasileiro. A decisão foi emblemática porque não se limitou a declarar a violação de direitos, mas instituiu mecanismos de acompanhamento e diálogo interinstitucional. Sob a ótica de Luhmann, trata-se de uma decisão que reforça a função estabilizadora do direito; à luz de Teubner, é um caso de gestão policontextural, em que o Judiciário precisou articular direito, política, administração pública e movimentos sociais.

Os litígios transnacionais também oferecem outro campo fértil para observar a complexificação e a policontexturalidade. Disputas envolvendo empresas multinacionais, como casos de violações ambientais na Amazônia ou de violações de direitos humanos em cadeias de suprimento globais, raramente podem ser resolvidas apenas com base em uma legislação nacional. Eles mobilizam normas internacionais de direitos humanos, regulamentos privados de responsabilidade corporativa, tratados ambientais e legislações locais.

Nesses casos, o acesso à justiça depende da capacidade de combinar instrumentos jurídicos estatais e não estatais. Ações judiciais contra empresas em tribunais nacionais convivem com pressões de organizações internacionais, certificações ambientais e campanhas sociais. O direito estatal continua relevante, mas perde o monopólio da normatividade. A justiça só é alcançada quando diferentes contextos são articulados, e é nesse sentido que a policontexturalidade se mostra essencial para compreender o novo perfil dos conflitos (Kjaer, 2013; Verschraegen, 2011).

Por fim, a ascensão das plataformas digitais e da inteligência artificial também exemplifica a necessidade de pensar o acesso à justiça de forma policontextural. Disputas sobre liberdade de expressão, privacidade de dados ou regulação de algoritmos não podem ser compreendidas apenas pelo código jurídico. Elas envolvem padrões tecnológicos, lógicas de mercado, princípios éticos e demandas políticas globais. Quando tribunais decidem sobre remoção de conteúdo, regulação de big techs ou uso de reconhecimento facial, estão inevitavelmente traduzindo múltiplos contextos em decisões jurídicas. O desafio é fazê-lo sem reduzir a complexidade a uma simplificação que comprometa a eficácia e a legitimidade da decisão.

Assim, os exemplos analisados revelam que o acesso à justiça, em sociedades complexas e policontexturais, não pode ser reduzido ao ingresso no Judiciário. Ele exige a construção de mecanismos que permitam traduções entre contextos, decisões abertas a múltiplos níveis de legitimidade e processos capazes de articular demandas sociais, políticas, econômicas e tecnológicas. Nesse sentido, a teoria dos sistemas de Luhmann fornece a base para compreender como o direito opera com autonomia e estabilidade, enquanto a noção de policontexturalidade de Teubner evidencia que essa operação se dá

sempre em meio a múltiplas racionalidades. O acesso à justiça, assim, torna-se um processo de navegação intercontextual, em que a função do direito é não apenas decidir, mas também criar condições para que decisões jurídicas façam sentido em ambientes plurais.

6. ESTUDOS DE CASO

A articulação entre complexificação dos conflitos e policontexturalidade ganha maior clareza quando observada a partir de estudos de caso concretos. Essas situações ilustram como o direito, ao enfrentar demandas sociais emergentes, precisa lidar com múltiplos contextos normativos e diferentes racionalidades. Nesses exemplos, fica evidente que o acesso à justiça depende de uma atuação jurídica sensível à pluralidade e capaz de articular soluções intercontextuais.

Os litígios relacionados a direitos de minorias oferecem um campo privilegiado para observar o impacto da complexificação dos conflitos no acesso à justiça. Um exemplo marcante foi a decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a união estável homoafetiva como entidade familiar, equiparando-a às uniões heterossexuais (ADPF 132 e ADI 4277).

Sob a lente luhmanniana, trata-se de uma decisão que operou a partir do código lícito/ilícito, estendendo a proteção jurídica a uma nova forma de relação social. No entanto, como mostra Teubner, o caso não se limitou a uma tradução jurídica linear: nele estavam em jogo contextos morais, religiosos, políticos, médicos e culturais, todos tensionando o sistema jurídico. A decisão do STF, ao reconhecer a união homoafetiva, atuou como um exercício de tradução policontextural, transformando demandas sociais e políticas em norma jurídica estável (Teubner, 2015).

Outro exemplo relevante diz respeito à política de cotas raciais no ensino superior. O julgamento da ADPF 186, que declarou constitucionais as cotas, evidencia como o direito foi chamado a arbitrar disputas envolvendo identidade, igualdade material, estatísticas sociais e políticas públicas de inclusão. O acesso à justiça, nesse caso, não significou apenas levar o pleito ao Judiciário, mas também garantir que a decisão final

dialogasse com os contextos científico (pesquisas sobre desigualdades raciais), político (políticas afirmativas) e cultural (histórico de exclusão da população negra).

Os conflitos ambientais representam um exemplo paradigmático de complexificação e policontexturalidade. Questões como mudanças climáticas, desmatamento da Amazônia ou poluição transfronteiriça não podem ser resolvidas apenas pela legislação nacional. Elas mobilizam tratados internacionais, políticas públicas locais, práticas empresariais globais e pressões de organizações da sociedade civil.

Um caso paradigmático é a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 59), em que o STF foi provocado a se manifestar sobre a falta de implementação do Fundo Clima pelo governo federal. A decisão reconheceu a omissão e determinou medidas para a retomada da política ambiental. Pela ótica de Luhmann, o tribunal reforçou a função estabilizadora do direito, obrigando o Executivo a cumprir deveres constitucionais. Pela perspectiva de Teubner, a decisão também pode ser vista como um esforço de coordenação policontextural, na medida em que o tribunal precisou articular o direito interno com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, além de considerar pressões de organizações sociais e científicas.

Casos internacionais também ajudam a ilustrar o tema. A decisão da Corte Constitucional da Colômbia que reconheceu o Rio Atrato como sujeito de direitos (Sentencia T-622/16) evidencia como o direito pode inovar para lidar com a complexidade ambiental. O tribunal colombiano traduziu, em termos jurídicos, contextos culturais (reivindicações de comunidades indígenas e afrodescendentes), científicos (necessidade de preservação ecológica) e éticos (reconhecimento da natureza como ente digno de proteção). O acesso à justiça, nesse exemplo, não se resumiu a obter uma decisão formal, mas envolveu a criação de um regime normativo híbrido, capaz de dialogar com múltiplas racionalidades.

A expansão das plataformas digitais e da inteligência artificial abriu um novo campo de conflitos complexos. Disputas sobre liberdade de expressão, privacidade de dados e regulação de algoritmos mostram como a tecnologia desafia o direito a operar em contextos para os quais não possui respostas prévias consolidadas.

Um caso emblemático foi o julgamento do Marco Civil da Internet (Lei nº

12.965/2014) pelo STF em diversas ações que discutiam a responsabilidade de provedores por conteúdos de terceiros. A análise não poderia ser feita apenas pelo binarismo lícito/ilícito. O tribunal precisou considerar contextos econômicos (modelo de negócios das plataformas), políticos (discurso democrático e fake news), tecnológicos (arquitetura de algoritmos) e jurídicos (liberdade de expressão e proteção de dados). Cada decisão representou um esforço de tradução policontextural, em que o direito buscou coordenar racionalidades distintas em um campo normativo coerente (Doneda; Almeida, 2018).

Outro exemplo recente é a discussão sobre o uso de reconhecimento facial em espaços públicos. Tribunais e órgãos de controle foram chamados a decidir sobre sua legalidade e compatibilidade com direitos fundamentais. Essas decisões envolvem, simultaneamente, dimensões técnicas (precisão dos algoritmos), econômicas (interesses empresariais), políticas (segurança pública), jurídicas (direito à privacidade) e sociais (impacto desproporcional sobre minorias raciais). O acesso à justiça, nesse caso, só pode ser assegurado se o sistema jurídico for capaz de integrar todos esses elementos em uma resposta que vá além da mera aplicação de normas pré-existentes.

Os estudos de caso demonstram que o acesso à justiça, em sociedades complexas, exige mais do que a eliminação de barreiras formais de ingresso no Judiciário. Ele implica a capacidade de articular múltiplos contextos normativos, traduzindo demandas sociais diversas em decisões que façam sentido em diferentes níveis. Direitos de minorias, litígios ambientais e disputas digitais exemplificam esse movimento: em todos eles, a justiça depende da habilidade do direito em dialogar com racionalidades externas sem perder sua função de estabilização.

Esses casos reforçam a necessidade de desenvolver um modelo de resiliência jurídica policontextural, capaz de reconhecer a pluralidade, absorver choques externos e produzir respostas normativas consistentes. É justamente essa proposta teórica que será desenvolvida na seção seguinte.

7. PROPOSTA TEÓRICA: RESILIÊNCIA JURÍDICA POLICONTEXTURAL

A análise da complexificação dos conflitos e da policontexturalidade do direito

permite reconhecer que a sociedade contemporânea impõe ao sistema jurídico desafios inéditos. Litígios envolvendo minorias, meio ambiente ou tecnologias digitais mostraram que a justiça não pode ser pensada apenas como aplicação de normas preexistentes a casos concretos. Ela depende da capacidade do direito de responder a múltiplos contextos simultâneos, preservando sua autonomia sem se fechar à pluralidade social. É nesse ponto que se insere a proposta de uma resiliência jurídica policontextural.

A ideia de resiliência, originalmente desenvolvida nas ciências naturais e depois apropriada pelas ciências sociais, designa a capacidade de um sistema de absorver choques, adaptar-se a transformações e manter sua funcionalidade. Aplicada ao direito, a resiliência significa a habilidade de lidar com demandas externas complexas sem perder sua identidade normativa. Essa noção já foi utilizada em estudos sobre governança global e mudanças climáticas, mas ainda é pouco explorada como categoria analítica para o acesso à justiça em sociedades policontexturais (Walker; Cooper, 2011).

Na perspectiva de Luhmann, a resiliência jurídica só é possível porque o direito, como sistema autopoiético, possui um fechamento operacional que lhe confere estabilidade. Ao operar exclusivamente com o código lícito/ilícito, o sistema jurídico evita dissolver-se nas pressões externas, mantendo coerência interna em suas decisões (Luhmann, 2016). No entanto, essa estabilidade, por si só, não basta para responder à complexidade contemporânea. É preciso reconhecer, com Teubner, que o direito funciona em ambiente policontextural, no qual decisões só são eficazes se dialogarem com múltiplas racionalidades (Teubner, 2015).

A resiliência jurídica policontextural, portanto, não é apenas resistência às pressões externas, mas sim capacidade adaptativa. Ela pressupõe três dimensões centrais:

Autonomia normativa: o direito deve preservar sua lógica interna, sem se reduzir à política, à economia ou à tecnologia. Essa autonomia é o que garante a coerência e a previsibilidade das decisões jurídicas.

Abertura contextual: ao mesmo tempo, o direito precisa construir canais institucionais de diálogo com outros sistemas, incorporando informações científicas, políticas e sociais sem diluir sua identidade. É nessa abertura que se situam os instrumentos de participação social, as audiências públicas, os amicus curiae e o diálogo

judicial transnacional.

Capacidade de aprendizado: por fim, a resiliência exige que o sistema jurídico aprenda com seus próprios erros e limitações, ajustando seus mecanismos decisórios de forma reflexiva. Isso implica não apenas aplicar normas, mas também avaliar os impactos sociais de suas decisões e reformular práticas institucionais.

Essas três dimensões podem ser observadas em práticas já consolidadas no Brasil e em outros países. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF, por exemplo, revela a busca por preservar a autonomia do direito (garantindo a constitucionalidade), mas ao mesmo tempo abrir-se a contextos políticos e administrativos (envolvendo Executivo e Legislativo), além de demonstrar aprendizado institucional na gestão de litígios estruturais. Da mesma forma, a decisão colombiana que atribuiu personalidade jurídica ao Rio Atrato mostra que a resiliência jurídica implica inovar para dar conta de novos contextos, traduzindo demandas sociais, culturais e ambientais em uma solução normativa consistente.

A proposta de resiliência jurídica policontextural também ilumina a questão do acesso à justiça. Se o acesso tradicionalmente significava ingressar em juízo, hoje ele deve ser entendido como a possibilidade de participar de processos de decisão que articulem diferentes contextos sociais. Isso inclui não apenas tribunais, mas também arenas administrativas, fóruns transnacionais e mecanismos híbridos de regulação. A justiça, nesse sentido, é alcançada quando o direito consegue absorver a pluralidade sem perder estabilidade e garantir decisões que sejam reconhecidas como legítimas em diferentes contextos simultâneos.

A resiliência jurídica policontextural, portanto, representa um horizonte normativo e institucional para o sistema de justiça. Ela não elimina os conflitos nem pretende harmonizar todas as diferenças, mas oferece um modelo para lidar com a complexidade de forma adaptativa, inclusiva e reflexiva. Esse modelo implica repensar não apenas as categorias da dogmática jurídica, mas também a própria formação dos profissionais do direito, que precisam estar preparados para atuar em cenários multicêntricos, policontexturais e em constante transformação.

8. CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo deste trabalho mostrou que a sociedade contemporânea, marcada pela globalização, pela intensificação tecnológica e pela pluralização das identidades sociais, assiste ao fenômeno da complexificação dos conflitos. Esses conflitos, longe de se limitarem à lógica binária tradicional do direito, manifestam-se em múltiplos planos — políticos, econômicos, culturais, científicos — que se sobrepõem e interagem de maneira contingente e, muitas vezes, conflitiva.

O problema central identificado foi a insuficiência dos modelos tradicionais de acesso à justiça para lidar com essa complexidade. A hipótese defendida foi a de que a combinação da teoria dos sistemas de Luhmann com a noção de policontexturalidade de Teubner oferece uma chave interpretativa inovadora para compreender e enfrentar tais desafios. A lacuna acadêmica apontada refere-se à ausência, na literatura jurídica brasileira, de uma análise sistemática que integre essas duas perspectivas para repensar o acesso à justiça.

Ao longo do percurso, verificou-se como Luhmann descreve o direito como um sistema autopoiético que opera com o código lícito/ilícito, reduzindo a complexidade social e estabilizando expectativas normativas. Essa abordagem explica a autonomia do direito e seus limites diante de pressões externas. Contudo, como mostra Teubner, essa autonomia ocorre sempre em ambiente policontextural, em que diferentes sistemas e contextos normativos observam-se mutuamente e produzem colisões de racionalidades. O direito, portanto, não pode restringir-se a sua lógica interna, devendo também articular múltiplos códigos e contextos para preservar sua eficácia e legitimidade.

Os estudos de caso analisados — envolvendo minorias, litígios ambientais e disputas digitais — evidenciaram que o acesso à justiça já não pode ser concebido como mera abertura dos tribunais, mas como a capacidade de transitar entre diferentes arenas normativas e de traduzir contextos heterogêneos em decisões jurídicas consistentes. O reconhecimento das uniões homoafetivas, a declaração do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, a atribuição de personalidade jurídica ao Rio Atrato na Colômbia e as decisões sobre plataformas digitais e proteção de dados são exemplos concretos de como a justiça contemporânea opera em campo policontextural.

A proposta de uma resiliência jurídica policontextural sintetiza essa análise. Resiliência, aqui, significa a capacidade do direito de absorver choques externos, adaptar-se a mudanças sociais e manter sua funcionalidade normativa. No plano jurídico, essa resiliência só é possível quando se combinam três dimensões: a preservação da autonomia normativa, a abertura para contextos múltiplos e a capacidade reflexiva de aprendizado institucional. Trata-se de uma concepção que não busca harmonizar todas as diferenças ou eliminar os conflitos, mas que reconhece a pluralidade como característica constitutiva da sociedade contemporânea e propõe ao direito a tarefa de gerir essa diversidade de maneira adaptativa e inclusiva.

Assim, o trabalho contribui para a literatura ao: (i) evidenciar a necessidade de atualizar a noção de acesso à justiça à luz da complexificação dos conflitos; (ii) integrar as contribuições de Luhmann e Teubner em uma proposta original; (iii) demonstrar, por meio de estudos de caso, como essas teorias se refletem em práticas concretas; e (iv) oferecer o modelo de resiliência jurídica policontextural como horizonte para reflexão teórica e prática.

Do ponto de vista científico, a proposta amplia o debate sobre a legitimidade do direito em sociedades multicêntricas, oferecendo uma ferramenta analítica capaz de dialogar com temas emergentes como litígios estruturais, regulação global e governança tecnológica. Do ponto de vista social e institucional, ela aponta caminhos para um acesso à justiça mais inclusivo, capaz de responder às demandas complexas de grupos vulneráveis, comunidades transnacionais e atores impactados por novas tecnologias.

Em última instância, reconhecer a complexificação dos conflitos e adotar a perspectiva da policontexturalidade é admitir que o direito, em vez de oferecer respostas definitivas e universais, deve cultivar uma postura reflexiva, adaptativa e resiliente. Essa é a condição não apenas para preservar sua legitimidade, mas também para assegurar que o acesso à justiça, longe de ser um conceito formal, se traduza em uma prática efetiva de inclusão, participação e reconhecimento em sociedades cada vez mais complexas.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. Sociologia & Antropologia, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-42, 2012.

ALVES, Pedro Rubim Borges Fortes. Sociedade policontextural, sentido jurídico e efetividade. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1162-1189, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CRUZ, Sérgio Cavalieri. Classe e conflito em Dahrendorf: um comentário. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 67-73, 1974.

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio. O futuro da internet: inovação, regulação e liberdade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS-BÔAS-FILHO, Orlando. Teoria dos sistemas sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLMES, Pablo. A semântica da complexidade e sua estrutura social: o materialismo "pós-estruturalista" da teoria dos sistemas. Sociologias, Porto Alegre, ano 20, n. 47, p. 338-368, 2018.

KJAER, Poul F. Transnational Normative Orders: The Constitutionalism of Intra- and Trans-Normative Law. Indiana Journal of Global Legal Studies, Bloomington, v. 20, p. 777-804, 2013.

LERNER, Daniel. The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. New York: The Free Press, 1959.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Leonardo Dias. Direito, mobilização social e mudança institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-17, 2017.

LUHMANN, Niklas. Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016.

MARQUES, Claudia Aparecida Magalhães; LANSONI, Luísa Piffero. Policontexturalidade e direito privado: relações contratuais complexas em uma sociedade fragmentada na perspectiva de Gunther Teubner. Derecho y Cambio Social, Lima, v. 11, n. 36, 2014.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2014.

OGBURN, William F. Social Change with Respect to Culture and Original Nature. New York: B. W. Huebsch, 1922.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 132 e ADI 4277, Rel. Min. Ayres Britto, j. 05/05/2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26/04/2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/09/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADO 59, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 01/07/2022.

TEUBNER, Gunther. Direito e teoria social: três problemas. Tempo Social, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 13-28, 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. Sentencia T-622/16, Rel. Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, j. 10/11/2016.

VERSCHRAEGEN, Gert. Hybrid Constitutionalism, Fundamental Rights and the State. Netherlands Journal of Legal Philosophy, Den Haag, v. 40, n. 3, p. 216-229, 2011.

VIANA, Ulisses Schwarz. Repercussão geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2011.

VOLTI, Rudi. Review: William F. Ogburn "Social Change with Respect to Culture and Original Nature". Technology and Culture, Baltimore, v. 45, n. 2, p. 396-405, 2004.

WALKER, Jeremy; COOPER, Melinda. Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. Security Dialogue, London, v. 42, n. 2, p. 143-160, 2011.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 2022.

ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO: A RECONFIGURAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL APÓS A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 (LEI Nº 13.467/2017)

GOMES, Larissa Camerlengo Dias[1]
BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto [2]
DE LORENZO, Helena de Carvalho[3]
ROMANO, André Luiz[4]
OLIVEIRA, Edmundo Alves de[5]

O presente artigo analisa a evolução do trabalho no capitalismo, articulando o percurso histórico, as contribuições teóricas de Marx, Durkheim e Weber e as formas contemporâneas de organização laboral. O trabalho é entendido como categoria central da vida social, que expressa as tensões entre capital e força de trabalho. No Brasil do século XXI, as transformações tecnológicas e institucionais, especialmente após a Reforma Trabalhista de 2017, intensificaram a flexibilização e a precarização, exigindo uma reflexão crítica sobre as continuidades e rupturas nas relações produtivas. A pesquisa, de natureza teórico-bibliográfica e abordagem dialética, busca compreender se a organização do trabalho contemporâneo representa uma ruptura ou uma reconfiguração dos fundamentos capitalistas. São analisadas as contribuições clássicas da sociologia e as novas dinâmicas digitais associadas à economia de plataformas, fenômeno identificado como uberização. O estudo compara estruturas produtivas e revela que o trabalho atual assume caráter híbrido: persistem as formas clássicas de dominação e exploração, agora mediadas por algoritmos e pela externalização dos riscos ao trabalhador. A racionalização weberiana manifesta-se na lógica algorítmica e a alienação marxiana na perda de autonomia frente ao controle digital. Conclui-se que, apesar do discurso de flexibilidade e inovação, a organização laboral pós-Reforma de 2017 reforça mecanismos históricos de subordinação, reafirmando a continuidade da lógica capitalista sob novas bases tecnológicas.

[1] Doutora em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente . Universidade de Araraquara. Araraquara, SP. E-mail: larissacdgomes@uniara.edu.br
[2] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) rabbarboza@uniara.edu.br
[3] Doutora em Geografia e Geociências. Universidade de Araraquara. Araraquara, SP. E-mail: helenadelorenzo@gmail.com
[4] Doutor em Sustentabilidade e Desenvolvimento pela Universidade Aberta de Lisboa (UAB) Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Poços de Caldas-MG. E-mail: andre.romano@unifal-mg.edu.br
[5] Doutor. Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) rabbarboza@uniara.edu.br

Palavras-chaves: trabalho; capitalismo; precarização; uberização; terceirização; sociologia do trabalho.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

1 INTRODUÇÃO

O trabalho, desde as origens do capitalismo, constitui-se como uma das categorias centrais da organização social e econômica, refletindo as tensões, contradições e transformações das relações produtivas ao longo do tempo. A forma como o ser humano se relaciona com o trabalho traduz, em grande medida, a estrutura de poder e a lógica de acumulação que sustentam o sistema capitalista. Nesse contexto, compreender a evolução das formas de organização laboral não é apenas um exercício histórico, mas um meio de revelar como o trabalho se reinventa e se adapta às exigências do capital em cada época, mantendo, contudo, elementos de continuidade que expressam a permanência de desigualdades e mecanismos de dominação. No século XXI, o mundo do trabalho tem sido profundamente impactado pelas transformações tecnológicas, pela globalização econômica e pelas reconfigurações institucionais das legislações trabalhistas.

No Brasil, tais mudanças se intensificaram a partir da Reforma Trabalhista de 2017, marco legal que alterou mais de uma centena de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), flexibilizando direitos, legitimando novas formas contratuais e ampliando as possibilidades de terceirização. Essa reforma, apresentada sob o discurso da modernização e da competitividade, trouxe consequências estruturais para a dinâmica das relações entre capital e trabalho, fragilizando a proteção social do trabalhador e abrindo espaço para a consolidação de modelos laborais baseados na flexibilidade extrema, na individualização e na desregulamentação. A Reforma Trabalhista de 2017 não se limita a um rearranjo jurídico, mas representa uma inflexão na forma como o Estado brasileiro regula a força de trabalho.

Ao privilegiar a negociação individual em detrimento da coletiva, o novo marco normativo desloca o eixo protetivo do Direito do Trabalho para uma lógica de mercado, aproximando o trabalhador da condição de prestador de serviços autônomo. Esse movimento tem implicações diretas sobre a noção de cidadania social, sobre a organização sindical e, sobretudo, sobre a segurança e estabilidade das relações produtivas.

Paralelamente, o avanço das tecnologias digitais e das plataformas de trabalho mediadas por aplicativos — como Uber, iFood e Rappi — intensificou o processo de uberização, caracterizado pela intermediação algorítmica, pela remuneração variável e pela transferência dos riscos de produção ao trabalhador. Essa nova configuração das relações laborais, muitas vezes apresentada como símbolo de autonomia e inovação, mascara formas renovadas de exploração e controle, nas quais o trabalhador é submetido a uma lógica de produtividade contínua e vigilância constante.

Diante desse cenário, a relevância do presente estudo justifica-se pela necessidade de analisar criticamente as continuidades e rupturas nas relações de trabalho contemporâneas, compreendendo em que medida o contexto pós-Reforma de 2017 representa uma transformação estrutural ou apenas uma atualização das formas clássicas de exploração do trabalho. Refletir sobre o tema é fundamental não apenas para a sociologia e a economia política, mas também para o campo jurídico, na medida em que os novos arranjos laborais desafiam as bases históricas da proteção social construída ao longo do século XX.

Neste sentido, o objetivo central deste artigo é compreender se a organização do trabalho no Brasil no século XXI, especialmente após a Reforma Trabalhista de 2017, representa uma ruptura em relação às formas tradicionais de organização laboral ou se constitui como uma reconfiguração dos mesmos fundamentos capitalistas sob novas bases tecnológicas e jurídicas.

Para alcançar tal propósito, o estudo define os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o percurso histórico do trabalho no capitalismo, desde o modelo industrial até a economia digital;
- Discutir as contribuições clássicas de Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber para a compreensão das transformações do trabalho;
- Investigar as novas dinâmicas laborais associadas à economia de plataformas e à flexibilização pós-Reforma Trabalhista;
- Identificar a persistência de elementos estruturantes, como alienação, racionalização e exploração, nas formas contemporâneas de trabalho;
- Refletir sobre as implicações dessas transformações para a autonomia e a

subjetividade do trabalhador no capitalismo atual.

A pesquisa ora apresentada é de natureza teórico-bibliográfica e fundamenta-se na análise crítica de obras clássicas e contemporâneas que abordam o tema do trabalho e suas transformações. O referencial teórico parte da tríade fundacional da sociologia — Marx, Durkheim e Weber —, cujas interpretações sobre a divisão do trabalho, a alienação e a racionalização fornecem a base conceitual para compreender o processo histórico de organização produtiva. O estudo adota uma abordagem dialética, que permite examinar as contradições inerentes às transformações do capitalismo e suas repercussões sobre a força de trabalho. Além dos autores clássicos, são incorporadas contribuições recentes de estudiosos como Ricardo Antunes (2018), Nick Srnicek (2017) e Ludmila Abílio (2020), que analisam o impacto das tecnologias digitais e da uberização sobre a precarização do trabalho. A metodologia prevê, portanto, uma análise comparativa entre as formas históricas e contemporâneas de organização laboral, destacando tanto as permanências quanto as rupturas.

O estudo está estruturado em quatro seções: além desta introdução o segundo capítulo apresenta uma breve discussão do percurso histórico do trabalho no capitalismo, desde o surgimento da manufatura e da fábrica até o advento das formas flexíveis e digitais de produção. O terceiro capítulo discute as principais contribuições teóricas de Marx, Durkheim e Weber, enfatizando como suas abordagens clássicas permitem compreender o papel do trabalho na estruturação da vida social. O quarto capítulo analisa as transformações recentes nas relações de trabalho, com destaque para os efeitos da Reforma Trabalhista de 2017 e para o fenômeno da uberização, articulando os processos de flexibilização e precarização às novas formas de racionalização e controle. Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, nas quais se sintetizam as reflexões desenvolvidas e se avalia em que medida o trabalho contemporâneo representa uma continuidade da lógica capitalista sob novas condições tecnológicas e institucionais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Uma breve discussão do percurso histórico do trabalho no capitalismo: da manufatura à era digital

A compreensão das transformações do trabalho no capitalismo requer uma leitura histórica de longo alcance, capaz de articular os modos de produção, as revoluções tecnológicas e as mudanças nas formas de controle e subordinação da força de trabalho. Desde o advento da manufatura até a consolidação do capitalismo digital, o trabalho assumiu distintas configurações, mas manteve-se como eixo central da acumulação e da reprodução social. O ponto de partida desse percurso é o surgimento da manufatura, entre os séculos XVI e XVIII, no contexto de transição do feudalismo para o capitalismo. Nesse período, o trabalho começa a ser descolado do ambiente doméstico e incorporado a uma lógica produtiva voltada ao mercado.

Como observa Karl Marx (2013), a manufatura foi o primeiro estágio do processo de subsunção do trabalho ao capital, pois nela o artesão perde o controle integral sobre o produto e passa a realizar tarefas fragmentadas, determinadas pela divisão técnica do trabalho. Esse processo inaugura a alienação, uma vez que o trabalhador deixa de reconhecer-se na totalidade de sua obra. Com a Revolução Industrial, no século XVIII, e o avanço das máquinas a vapor, o trabalho manual foi progressivamente substituído pelo trabalho mecanizado. A fábrica tornou-se o espaço emblemático dessa nova ordem produtiva, simbolizando o disciplinamento do corpo e do tempo do trabalhador.

Para Michel Foucault (1975), a fábrica moderna instaurou uma forma de poder disciplinar, em que o controle minucioso do tempo, do espaço e dos gestos era essencial para garantir a produtividade. Nesse contexto, o capital não apenas se apropria do produto do trabalho, mas também do próprio corpo e do tempo do trabalhador. O século XIX marcou o apogeu do trabalho fabril e a consolidação do capitalismo industrial.

Émile Durkheim (1999), ao analisar a divisão social do trabalho, identificou nela uma força de coesão social, ainda que permeada por tensões. Para o autor, a especialização das funções poderia gerar solidariedade orgânica, mas também patologias sociais quando a divisão do trabalho se tornava anômica.

Já Max Weber (2004), ao tratar da racionalização e da ética protestante, destacou a centralidade do trabalho como vocação moral e instrumento de racionalização da vida

social. A partir dessa perspectiva, o trabalho deixa de ser apenas necessidade material e passa a ser expressão de disciplina e dever, consolidando o ethos do capitalismo moderno.

No início do século XX, o taylorismo e o fordismo redefiniram a organização do trabalho industrial. Frederick Taylor (1911) propôs a administração científica, pautada na fragmentação extrema das tarefas e na busca incessante pela eficiência. Henry Ford, ao introduzir a linha de montagem, intensificou a padronização e a mecanização, transformando o trabalhador em extensão da máquina. Como aponta Braverman (1987), essas práticas desqualificaram o trabalho e ampliaram o controle gerencial, reduzindo a autonomia e reforçando a alienação. A lógica fordista de produção em massa, sustentada pelo consumo de massa e pela rigidez contratual, estruturou as relações de trabalho até meados da década de 1970.

Com a crise do fordismo e a reestruturação produtiva, emergiu o modelo pós-fordista ou flexível, caracterizado pela descentralização, pela polivalência e pelo uso intensivo de tecnologias de informação. O paradigma da acumulação flexível, descrito por David Harvey (1992), substituiu a rigidez da produção em massa pela adaptabilidade e pela subcontratação. As empresas passaram a buscar flexibilidade tanto nos processos produtivos quanto nas relações trabalhistas, intensificando a terceirização e a precarização. Nesse cenário, o trabalhador tornou-se responsável por sua própria empregabilidade, enquanto o Estado reduzia sua intervenção nas garantias laborais.

No século XXI, o avanço da digitalização e da inteligência artificial consolidou o que Manuel Castells (1999) denominou de “sociedade em rede”. O trabalho imaterial, mediado por plataformas digitais, redefine os espaços e tempos produtivos, diluindo fronteiras entre vida pessoal e profissional. Nick Srnicek (2017), ao analisar o capitalismo de plataforma, argumenta que empresas como Uber e Amazon não produzem bens diretamente, mas extraem valor da intermediação e da coleta de dados, transformando a informação em mercadoria. Nesse contexto, o trabalhador torna-se um “empreendedor de si mesmo”, sujeito a uma nova forma de subordinação algorítmica, como observa Ludmila Abílio (2020), na qual o controle é exercido não por supervisores visíveis, mas por sistemas automatizados de avaliação e desempenho.

Assim, o percurso histórico do trabalho no capitalismo revela um movimento de continuidade e transformação. Da manufatura artesanal ao trabalho digital, o capital tem constantemente reinventado seus mecanismos de controle e extração de mais-valia. O discurso contemporâneo da autonomia e da flexibilidade, frequentemente associado à modernização e à inovação, esconde a persistência das antigas formas de exploração, agora revestidas de linguagem tecnológica. O trabalhador do século XXI, conectado e monitorado, é herdeiro direto das contradições fundantes do capitalismo industrial: a promessa de liberdade produtiva coexiste com a intensificação do controle e da desigualdade.

2.2 As contribuições clássicas de Marx, Durkheim e Weber para a compreensão do trabalho

A análise sociológica do trabalho tem em Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber três pilares fundamentais. Suas obras, ainda que distintas em método, enfoque e finalidade, convergem na compreensão do trabalho como categoria central da vida social moderna. Esses autores fundam as bases da reflexão sobre a organização produtiva, a divisão do trabalho e as relações entre indivíduo e sociedade, temas que permanecem essenciais para interpretar as transformações contemporâneas do capitalismo.

Para Karl Marx (2013), o trabalho é o elemento ontológico que distingue o ser humano dos demais seres vivos: é por meio dele que o homem se objetiva no mundo, transformando a natureza e a si mesmo. No entanto, sob o capitalismo, o trabalho é expropriado de seu caráter criador e converte-se em trabalho alienado. Essa alienação ocorre em quatro dimensões: em relação ao produto, ao processo produtivo, à sua própria essência e aos outros trabalhadores. O resultado é a perda de controle sobre a atividade vital, que se torna meio de sobrevivência, e não expressão de liberdade.

Marx identifica na divisão técnica do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção os fundamentos dessa alienação. O trabalhador, transformado em mercadoria, é submetido à lógica da mais-valia, na qual o capitalista se apropria do valor produzido

pelo trabalho excedente. O sistema fabril, ao fragmentar as tarefas e impor a disciplina da máquina, intensifica esse processo, convertendo o trabalhador em mero apêndice do capital. Assim, a crítica marxiana não se restringe à exploração econômica, mas abrange a degradação da subjetividade e a reificação das relações sociais.

A partir dessa perspectiva, o trabalho não é apenas uma questão econômica, mas também política e existencial, pois representa o campo no qual se expressam as contradições centrais do capitalismo: produção de riqueza e empobrecimento humano. Tal análise é fundamental para compreender as formas contemporâneas de exploração, nas quais a alienação persiste, agora mediada por tecnologias digitais e pela flexibilização contratual.

Ao contrário da crítica marxiana, Émile Durkheim (1999) parte de uma preocupação normativa e integradora. Em A Divisão do Trabalho Social, o autor vê no processo de especialização crescente das funções produtivas não apenas um fenômeno econômico, mas um mecanismo de coesão social. Para Durkheim, o avanço da divisão do trabalho é consequência do aumento da densidade moral e material das sociedades modernas. À medida que os indivíduos se diferenciam funcionalmente, desenvolve-se uma nova forma de solidariedade — a solidariedade orgânica — que substitui os vínculos baseados na semelhança (solidariedade mecânica) típicos das sociedades tradicionais.

Contudo, Durkheim reconhece que a divisão do trabalho pode gerar patologias sociais quando ocorre de modo anômico ou coercitivo. A ausência de normas claras e a desigualdade nas condições de trabalho produzem desintegração e conflitos. Essa advertência é crucial para compreender as tensões do capitalismo contemporâneo, em que a fragmentação produtiva e a precarização corroem a coesão social e enfraquecem os laços de solidariedade.

A contribuição durkheimiana, portanto, reside em conceber o trabalho como elemento moral e institucional: ele não é apenas um meio de subsistência, mas também uma forma de pertencimento e integração social. Quando as condições laborais degradam esse sentido coletivo — como ocorre na uberização e no isolamento dos trabalhadores de

plataforma —, emergem novas formas de anomia e de desestruturação dos vínculos sociais.

Já Max Weber (2004) oferece uma leitura distinta ao relacionar o trabalho à racionalização da vida social. Em A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo, Weber demonstra como a ascese religiosa do protestantismo, especialmente do calvinismo, contribuiu para formar o ethos da disciplina, da produtividade e da valorização do trabalho como vocação (Beruf). O comportamento econômico racional, orientado para o cálculo e a eficiência, consolidou as bases culturais do capitalismo moderno.

Para Weber, o desenvolvimento do capitalismo ocidental está intrinsecamente ligado à racionalização formal, isto é, à organização metódica dos processos econômicos, administrativos e técnicos. No âmbito do trabalho, essa racionalização manifesta-se na burocratização e na crescente dominação de meios técnicos sobre os fins humanos. O mundo do trabalho, regido por regras, hierarquias e metas, transforma-se em uma "gaiola de ferro" (stahlhartes Gehäuse), na qual a ação humana é aprisionada pela lógica da eficiência e da previsibilidade.

Essa análise antecipa a crítica contemporânea à automação e ao controle algorítmico do trabalho. A racionalidade instrumental, que outrora se expressava na fábrica, hoje se manifesta nas plataformas digitais, onde algoritmos regulam desempenho, remuneração e tempo de trabalho. Assim, a reflexão weberiana continua atual, pois revela como o processo de racionalização, ao mesmo tempo que impulsiona a modernização, aprofunda a desumanização das relações produtivas.

As contribuições de Marx, Durkheim e Weber, apesar das diferenças epistemológicas, convergem na identificação do trabalho como categoria fundante da modernidade. Marx evidencia sua dimensão de exploração e alienação; Durkheim, seu papel de integração e solidariedade; e Weber, sua inserção no processo de racionalização e dominação burocrática. Esses três enfoques, quando articulados, permitem compreender o trabalho não apenas como atividade econômica, mas como fenômeno total — simultaneamente material, moral e simbólico.

No contexto contemporâneo, marcado pela digitalização e pela Reforma Trabalhista de 2017, essas teorias oferecem lentes complementares para analisar as novas formas de subordinação e de precarização. O trabalhador de plataforma, sujeito ao controle algorítmico e à lógica do desempenho individual, representa a síntese paradoxal dessas tradições: alienado como em Marx, isolado como em Durkheim e racionalizado como em Weber. Assim, os clássicos não apenas explicam o passado, mas continuam essenciais para interpretar as contradições do presente.

2.3 As transformações recentes do trabalho no Brasil e os impactos da Reforma Trabalhista de 2017

As transformações do mundo do trabalho nas últimas décadas expressam um movimento global de flexibilização das relações laborais, impulsionado por mudanças tecnológicas, econômicas e institucionais. No Brasil, esse processo atingiu um ponto de inflexão com a Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, que alterou mais de cem dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em vigor desde 1943. Sob o discurso da modernização e da adequação às novas dinâmicas produtivas, a reforma promoveu uma reestruturação profunda da tutela jurídica do trabalho, alterando o equilíbrio entre capital e trabalho em nome da competitividade e da redução de custos empresariais.

A Reforma Trabalhista de 2017 foi concebida em um contexto de crise econômica e desemprego elevado, o que favoreceu o discurso da desburocratização e da ampliação da liberdade contratual. Seu objetivo declarado, segundo a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 6.787/2016, era “adequar a legislação às novas relações de trabalho, fortalecendo a negociação coletiva e estimulando a geração de empregos”. Na prática, contudo, o conjunto de alterações implementadas representou um redirecionamento estrutural do Direito do Trabalho, deslocando-o de uma lógica protetiva para uma lógica de mercado.

Entre as principais mudanças, destacam-se:

- a prevalência do negociado sobre o legislado (art. 611-A da CLT), que autoriza a negociação individual ou coletiva sobre temas como jornada, banco de horas e intervalos;
- a ampliação da terceirização para atividades-fim (Lei nº 13.429/2017, anterior mas complementar à reforma);
- a criação do trabalho intermitente (art. 443, §3º da CLT), que permite contratação sem garantia de jornada mínima;
- a redução do papel da Justiça do Trabalho, por meio de dispositivos que restringem o acesso e aumentam os custos processuais para o trabalhador (art. 790-B e art. 791-A da CLT).

Essas mudanças alteraram a essência do princípio protetivo, um dos pilares do Direito do Trabalho, que busca equilibrar a relação assimétrica entre empregado e empregador. Conforme observa Maurício Godinho Delgado (2018), a reforma promoveu uma "inversão paradigmática", ao substituir a tutela do trabalhador pela primazia da liberdade contratual, desconsiderando que essa liberdade é desigual na realidade concreta das relações laborais. O resultado é a juridificação da precarização, em que o Estado legitima formas mais frágeis e descontinuadas de vínculo empregatício.

Essa lógica se insere no que Ricardo Antunes (2018) denomina de novo regime de acumulação flexível, no qual o capital busca mobilidade e adaptação permanentes, enquanto transfere ao trabalhador os riscos e incertezas do mercado. O Direito do Trabalho, originalmente concebido como barreira à exploração, passa a funcionar como instrumento de legitimação das novas formas de desproteção.

Paralelamente às mudanças legislativas, a expansão das plataformas digitais de trabalho introduziu um novo modelo de intermediação laboral, caracterizado pela ausência de vínculo empregatício formal e pela dependência tecnológica. Aplicativos como Uber, iFood e Rappi exemplificam o que a literatura denomina uberização do trabalho — fenômeno que combina a lógica da subcontratação, a fragmentação das tarefas e o controle algorítmico da produtividade.

Do ponto de vista jurídico, essas plataformas situam-se em uma zona cinzenta entre o trabalho subordinado e o autônomo. As empresas afirmam-se como meras intermediárias tecnológicas, transferindo a responsabilidade pelos meios de produção (veículos, equipamentos, ferramentas) e pelos riscos da atividade ao trabalhador. Essa estratégia, que Ludmila Abílio (2020) caracteriza como "autonomia subordinada", cria uma relação assimétrica mascarada pela retórica do empreendedorismo individual.

O desafio jurídico contemporâneo consiste em reconhecer a subordinação estrutural presente nesse modelo. Embora os trabalhadores de plataforma não possuam chefe direto, estão submetidos a algoritmos que controlam sua performance, determinam remuneração e impõem sanções por meio de bloqueios e desativações. Assim, conforme aponta Dejours (1999), a dominação contemporânea assume formas sutis, baseadas na internalização do controle e na autoexploração.

Em termos normativos, o ordenamento jurídico brasileiro ainda não incorporou soluções satisfatórias para esse fenômeno. A ausência de regulação específica e a resistência das plataformas em reconhecer vínculos de emprego reforçam o processo de informalização estrutural. Como observa Souto Maior (2020), o modelo da uberização rompe com a noção tradicional de subordinação jurídica e desafia a eficácia dos direitos fundamentais trabalhistas previstos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

As transformações promovidas pela Reforma Trabalhista não podem ser analisadas isoladamente. Elas compõem um movimento mais amplo de desregulamentação das relações sociais, em consonância com a lógica neoliberal que redefine o papel do Estado e a própria concepção de cidadania. Conforme argumenta David Harvey (2008), o neoliberalismo busca restaurar o poder das elites econômicas por meio da flexibilização das normas e da transferência de responsabilidades do coletivo para o indivíduo.

Nesse sentido, o impacto jurídico da reforma ultrapassa a mera modificação de dispositivos legais: trata-se de um reordenamento institucional que enfraquece o poder sindical, fragiliza a negociação coletiva e relativiza direitos conquistados historicamente. O resultado é o aumento da informalidade, da rotatividade e da insegurança laboral —

fenômenos que a sociologia do trabalho identifica como marcas da precarização estrutural.

O discurso de "modernização" revelou-se, assim, um paradoxo jurídico: em vez de promover inclusão, aprofundou desigualdades. O trabalho intermitente, por exemplo, longe de ampliar oportunidades, institucionalizou a instabilidade; e a prevalência do negociado sobre o legislado transferiu para o indivíduo a responsabilidade por negociar em condições de desequilíbrio. Como sintetiza Bárbara Castro (2020), "a reforma não apenas flexibiliza, mas desconstitui o trabalho como categoria de cidadania".

Diante desse contexto, o trabalho no Brasil contemporâneo revela um caráter híbrido, em que coexistem a regulação formal e a informalidade tecnológica. As fronteiras entre emprego e autonomia, entre espaço de trabalho e vida pessoal, tornam-se cada vez mais difusas. A mediação digital introduz uma nova forma de controle e mensuração do tempo, transformando o trabalhador em produtor contínuo de dados e valor.

Esse cenário retoma, sob novas roupagens, os dilemas clássicos descritos por Marx, Durkheim e Weber: a alienação, a anomia e a racionalização continuam presentes, agora mediadas pela tecnologia e pela normatividade flexibilizada. O Direito, que deveria funcionar como instrumento de limitação do poder econômico, enfrenta o desafio de reconfigurar suas categorias à luz da economia digital. A discussão sobre a subordinação algorítmica, a responsabilidade civil das plataformas e a proteção social dos trabalhadores autônomos impõe uma agenda urgente de reconstrução do pensamento jurídico-laboral.

Assim, pode-se afirmar que a Reforma Trabalhista de 2017 não encerra um processo de modernização, mas inaugura uma nova fase da acumulação capitalista, marcada pela legalização da precarização e pela desmaterialização do vínculo empregatício. O trabalho do século XXI, embora tecnologicamente avançado, reproduz os mesmos fundamentos de exploração e desigualdade que caracterizaram o capitalismo industrial. A diferença é que, agora, o controle é invisível, a subordinação é digital e a dominação se legitima sob o manto da liberdade contratual.

2.4 O trabalho no século XXI: racionalização algorítmica, alienação digital e os desafios para o Direito do Trabalho

Como visto, as transformações do capitalismo nas primeiras décadas do século XXI conduziram o trabalho a uma nova morfologia, marcada pela digitalização, pela interconectividade e pela centralidade dos dados como fonte de valor econômico. Essa nova fase, que alguns autores denominam capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017), inaugura uma forma inédita de racionalização do trabalho, na qual o controle e a supervisão são exercidos por algoritmos, e não mais por gestores humanos. O resultado é uma reorganização profunda das relações de produção, que combina flexibilidade e precariedade, autonomia e subordinação, inovação e vigilância.

O controle algorítmico representa uma nova etapa da racionalização weberiana do trabalho. Se, no início do capitalismo industrial, a disciplina era garantida pela vigilância direta e pela hierarquia, no contexto atual o controle é digital, invisível e automatizado. As plataformas utilizam sistemas de ranqueamento, geolocalização e metas de desempenho que padronizam comportamentos e induzem condutas sem necessidade de coerção explícita.

De acordo com Pasquale (2015), os algoritmos operam como instrumentos de poder assimétrico: concentram informação, regulam o acesso a oportunidades e definem recompensas, instaurando um regime de opacidade decisória. O trabalhador não tem clareza sobre os critérios de avaliação nem sobre as variáveis que determinam sua remuneração. Essa lógica reproduz e intensifica o processo de reificação descrito por Marx — o trabalhador é reduzido a um conjunto de métricas, e sua subjetividade é convertida em dado manipulável.

Na prática, essa racionalização digital significa uma ampliação do controle sobre o tempo e o comportamento laboral. Conforme observa Antunes (2020), a gestão algorítmica promove uma “subsunção real” do trabalho às plataformas, nas quais cada

movimento é monitorado, cada pausa é registrada e cada avaliação de desempenho é convertida em capital reputacional. A promessa de autonomia e flexibilidade, característica do discurso empreendedor, revela-se ilusória: o trabalhador é livre apenas para aceitar as condições impostas pelo sistema.

A nova morfologia do trabalho traz consigo o fenômeno da alienação digital, conceito que atualiza a crítica marxiana à luz da economia de dados. Enquanto a alienação industrial implicava a separação do trabalhador em relação ao produto e ao processo produtivo, a alienação digital envolve a diluição das fronteiras entre trabalho e vida pessoal. O trabalhador conectado permanece em estado permanente de disponibilidade, submetido à lógica do engajamento contínuo.

Como argumenta Byung-Chul Han (2017), a sociedade contemporânea transformou a exploração heterônoma em autoexploração voluntária: o sujeito acredita ser livre, mas é compelido a produzir incessantemente sob a pressão da performance e da visibilidade. Essa dinâmica é potencializada pelas plataformas, que gamificam o trabalho e transformam cada entrega, corrida ou tarefa em microconquista mensurável. O resultado é a interiorização do controle — o trabalhador passa a vigiar a si mesmo para manter-se produtivo e competitivo.

Sob esse prisma, a alienação assume um caráter mais profundo: o trabalhador não apenas se separa de sua atividade, mas também de sua própria experiência de tempo, de descanso e de sociabilidade. O espaço de trabalho invade a vida cotidiana, e o tempo livre converte-se em potencial produtivo. Essa dissolução de fronteiras, ao mesmo tempo em que amplia a produtividade, fragiliza as dimensões humanas e coletivas do trabalho, gerando efeitos psicológicos e sociais que desafiam o Direito e as políticas públicas.

O Direito do Trabalho, concebido historicamente para regular relações presenciais, subordinadas e contínuas, encontra dificuldades para responder a essa nova realidade. O modelo tradicional, baseado em categorias como “empregado”, “empregador” e “subordinação jurídica”, torna-se insuficiente diante das formas fluidas e fragmentadas de trabalho digital. A ausência de vínculo formal impede o acesso a

direitos básicos — férias, 13º salário, previdência, representação sindical — e gera uma massa de trabalhadores desprotegidos, embora economicamente dependentes.

Nesse contexto, diversos juristas e pesquisadores têm proposto a criação de novas categorias jurídicas, capazes de abranger as zonas intermediárias entre autonomia e subordinação. Coutinho (2019) e Souto Maior (2020) defendem o reconhecimento da subordinação algorítmica, conceito que amplia a noção clássica de dependência para incluir formas de controle mediadas por tecnologia. Tal perspectiva busca adaptar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (art. 1º, III e IV, da CF/88) às condições da economia digital.

Além disso, o princípio da primazia da realidade, previsto no art. 9º da CLT, mantém plena relevância: ainda que o contrato se apresente como autônomo, a relação material pode revelar subordinação de fato. Esse princípio, conforme ensina Alice Monteiro de Barros (2021), impede que a forma jurídica se sobreponha à substância da relação laboral, preservando a função social do Direito do Trabalho. No entanto, a efetividade desse princípio enfrenta resistência judicial e política, sobretudo diante do avanço da ideologia da flexibilização e da autonomia individual.

Em âmbito internacional, organismos como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) têm alertado para a necessidade de atualização dos marcos normativos. O Relatório “Trabalho para um Futuro Mais Promissor” (OIT, 2019) propõe a criação de um “contrato de trabalho universal” que garanta proteção mínima a todos os trabalhadores, independentemente da forma de inserção produtiva. Essa recomendação reforça a urgência de um novo constitucionalismo laboral, capaz de equilibrar inovação tecnológica e justiça social.

O cenário atual exige uma reconstrução epistemológica do Direito do Trabalho, que deve recuperar sua natureza essencialmente protetiva e adaptá-la às novas realidades produtivas. Isso implica repensar conceitos, ampliar a noção de subordinação e reconhecer novas formas de vínculo e solidariedade entre trabalhadores dispersos e conectados.

Como observa Delgado (2022), o desafio contemporâneo é restabelecer a função contramajoritária do Direito do Trabalho — isto é, sua capacidade de resistir às forças de mercado e de garantir o mínimo civilizatório nas relações laborais. Essa tarefa demanda não apenas reformas legislativas, mas também uma mudança de paradigma interpretativo, orientada pelos valores constitucionais da dignidade humana, da justiça social e da função social da empresa (art. 170, III, da CF/88).

Ao mesmo tempo, a consolidação de um Direito do Trabalho digital requer diálogo interdisciplinar com a sociologia, a filosofia e a economia política. As contribuições de Marx, Durkheim e Weber permanecem centrais para compreender que, embora as formas de controle mudem, as estruturas de exploração e desigualdade persistem. A tecnologia, longe de neutralizar as contradições do capitalismo, apenas as reorganiza em novas bases.

Assim, o trabalho no século XXI é, simultaneamente, um campo de inovação e de conflito, onde se travam disputas entre eficiência e proteção, liberdade e precarização, dados e dignidade. A racionalização algorítmica e a alienação digital colocam em xeque o próprio sentido do trabalho como fundamento da vida social. Frente a isso, o Direito é chamado a cumprir sua função histórica: transformar o progresso técnico em progresso humano, reconstruindo, no horizonte da justiça social, a promessa de emancipação que o trabalho um dia representou.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo teórico-bibliográfico e qualitativo, de natureza exploratória e analítica, voltado à compreensão crítica das transformações do trabalho no capitalismo, com especial ênfase nos impactos da Reforma Trabalhista de 2017 e nas novas formas de organização laboral mediadas pela tecnologia. O método adotado busca articular a reflexão sociológica clássica — representada por Marx, Durkheim e Weber — com as abordagens jurídicas e contemporâneas sobre flexibilização e precarização, permitindo uma leitura interdisciplinar do fenômeno.

De acordo com Gil (2019), a pesquisa bibliográfica constitui um procedimento fundamental nas ciências humanas, pois possibilita o exame de conceitos, teorias e resultados acumulados sobre determinado tema, sem a necessidade de coleta direta de dados empíricos. Essa natureza teórica é particularmente adequada a estudos que buscam compreender transformações estruturais e institucionais, como é o caso do presente trabalho, que analisa o percurso histórico e jurídico do trabalho no capitalismo.

A abordagem qualitativa, conforme definem Minayo (2014) e Creswell (2010), é aquela que privilegia a interpretação e a profundidade da análise em detrimento da quantificação. O objetivo não é medir variáveis, mas compreender significados, relações e processos sociais complexos. Assim, a pesquisa adota um enfoque interpretativo, centrado na análise crítica de textos teóricos, dispositivos legais, relatórios institucionais e estudos acadêmicos que discutem a flexibilização das relações laborais e a economia de plataformas.

Essa perspectiva permite uma leitura dialética, nos termos de Marx (2013) e Kosik (2002), entendendo o trabalho como categoria histórica e contraditória, cujas formas se transformam conforme o desenvolvimento das forças produtivas e das estruturas normativas. A dialética é, portanto, o eixo epistemológico que orienta a análise, pois possibilita apreender o movimento simultâneo de continuidade e ruptura nas relações entre capital e trabalho.

A pesquisa fundamenta-se em um corpus bibliográfico composto por obras clássicas e contemporâneas de referência nos campos da sociologia do trabalho, da economia política e do direito laboral. Entre os autores centrais estão Karl Marx (2013), Émile Durkheim (1999) e Max Weber (2004), cujas formulações sobre alienação, divisão do trabalho e racionalização constituem o alicerce teórico da análise. No campo contemporâneo, dialoga-se com Ricardo Antunes (2018, 2020), Nick Srnicek (2017), Ludmila Abílio (2020) e David Harvey (2008), que tratam das mutações do trabalho na era digital e da acumulação flexível.

No âmbito jurídico, o estudo apoia-se em autores como Maurício Godinho Delgado (2018, 2022), Alice Monteiro de Barros (2021) e Jorge Luiz Souto Maior (2020),

que oferecem interpretações críticas sobre a Reforma Trabalhista e seus efeitos na efetividade dos direitos sociais. Além disso, são utilizados documentos oficiais, como a Lei nº 13.467/2017, a Constituição Federal de 1988, relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019) e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que subsidiam a contextualização normativa e empírica.

O procedimento metodológico envolveu três etapas:

1. Levantamento e seleção bibliográfica, com base em critérios de relevância teórica e atualidade;

2. Análise dialética e comparativa das transformações do trabalho, considerando o percurso histórico (da manufatura ao digital) e o impacto das mudanças legislativas;

3. Síntese interpretativa, na qual os conceitos sociológicos e jurídicos são articulados para construir uma visão crítica das continuidades e rupturas no capitalismo contemporâneo.

Por se tratar de uma pesquisa teórica, os resultados não se pretendem generalizáveis, mas analíticos e interpretativos, oferecendo subsídios para reflexão crítica e formulação de hipóteses sobre o futuro do trabalho. Como lembra Lakatos e Marconi (2010), a pesquisa bibliográfica não tem a pretensão de esgotar o tema, mas de ampliar o horizonte de compreensão e fornecer fundamentos conceituais para estudos empíricos posteriores.

A opção por uma metodologia interdisciplinar — que integra sociologia, direito e economia política — justifica-se pela complexidade do objeto. O trabalho, enquanto categoria social total, demanda abordagens que ultrapassem os limites de um único campo científico. Tal integração, conforme Boaventura de Sousa Santos (2002), é essencial para reconstruir o conhecimento crítico nas ciências sociais e jurídicas, superando o isolamento disciplinar e recuperando o compromisso do saber com a emancipação social.

Desse modo, a metodologia adotada reflete a própria natureza do problema

investigado: um fenômeno híbrido, histórico e normativo, que exige a combinação de análise conceitual, interpretação normativa e reflexão sociológica. O estudo, ao articular esses planos, busca compreender não apenas o "como" das transformações do trabalho, mas também o "porquê" de sua persistente subordinação à lógica do capital, mesmo sob as promessas de modernização e liberdade trazidas pela Reforma Trabalhista de 2017.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa evidenciam que as transformações do trabalho no capitalismo contemporâneo, especialmente no contexto brasileiro pós-Reforma Trabalhista de 2017, configuram um cenário híbrido no qual coexistem elementos de continuidade e ruptura em relação às formas tradicionais de organização laboral. A análise teórico-bibliográfica, sustentada em autores clássicos e contemporâneos, demonstra que, embora o discurso da modernização e da liberdade contratual tenha sido central para legitimar as reformas e a digitalização das relações de trabalho, as estruturas fundamentais de exploração, alienação e subordinação persistem sob novas roupagens.

O primeiro resultado relevante aponta para a permanência das lógicas clássicas de dominação capitalista, descritas por Marx (2013) e revisitadas por Antunes (2018, 2020). A introdução de novas formas contratuais e a ampliação da terceirização, previstas na Lei nº 13.467/2017, não significaram uma ruptura com o modelo anterior de acumulação, mas antes uma intensificação da apropriação do trabalho excedente sob mecanismos mais flexíveis. O trabalhador, agora supostamente autônomo e "empreendedor de si mesmo", continua submetido à lógica da valorização do capital, ainda que sem a mediação jurídica tradicional do contrato de emprego.

Do ponto de vista sociológico, essa continuidade manifesta-se na reconfiguração da alienação: se na era industrial o trabalhador era separado do produto de seu trabalho, na era digital ele é separado de sua própria autonomia. Os algoritmos, como destacam Srnicek (2017) e Abílio (2020), desempenham papel equivalente ao supervisor fabril, reproduzindo o controle, a mensuração e a disciplina, mas com uma sutileza que confunde

vigilância com eficiência. Essa substituição da coerção direta pelo controle automatizado revela a atualização da racionalização weberiana e a sobrevivência da lógica de subordinação descrita pelos clássicos da sociologia.

O segundo resultado refere-se à constatação de que a Reforma Trabalhista de 2017 funcionou como instrumento jurídico de institucionalização da precarização, ao flexibilizar garantias e deslocar o eixo do Direito do Trabalho de sua função protetiva para uma função desregulatória. Conforme observa Delgado (2018), o princípio da proteção — base histórica da CLT e do próprio constitucionalismo social — foi relativizado em nome da "liberdade de negociação". No entanto, como demonstram Souto Maior (2020) e Barros (2021), essa suposta liberdade é assimétrica, pois o trabalhador individualizado carece de poder de barganha frente ao empregador ou à plataforma digital.

A criação do trabalho intermitente, a ampliação da terceirização irrestrita e a prevalência do negociado sobre o legislado simbolizam o esvaziamento das fronteiras entre emprego formal e informal. O resultado prático é a multiplicação de vínculos precários e descontínuos, que reduzem o acesso a direitos previdenciários, dificultam a organização sindical e fragilizam a representação coletiva. Como sintetiza Castro (2020), a reforma "não modernizou as relações de trabalho, mas as deslocou para a fronteira da informalidade".

Nesse contexto, o Direito do Trabalho, concebido originalmente como instrumento de limitação do poder econômico, passa a ser reinterpretado como mecanismo de flexibilização institucional. Essa mudança paradigmática confirma a hipótese central desta pesquisa: o trabalho no século XXI não representa uma ruptura emancipatória, mas uma reconfiguração da dominação capitalista sob novas condições jurídicas e tecnológicas.

Os resultados também revelam que o avanço da economia de plataformas e da mediação algorítmica cria novas modalidades de subordinação que desafiam o ordenamento jurídico tradicional. O trabalhador digital, embora formalmente autônomo, encontra-se subordinado a sistemas de ranqueamento e algoritmos de desempenho que

definem suas condições de trabalho, remuneração e permanência na plataforma. Esse controle invisível, como argumentam Dejours (1999) e Pasquale (2015), produz uma forma de dominação psíquica e moral que internaliza a vigilância e transforma a autoexploração em virtude.

Essa dinâmica caracteriza o fenômeno que denominamos alienação digital, isto é, a captura da subjetividade do trabalhador por meio de mecanismos de incentivo e reconhecimento baseados em dados. O engajamento constante, a avaliação por clientes e a dependência da reputação digital substituem o controle hierárquico clássico, mas mantêm intacta a assimetria estrutural entre capital e trabalho. Desse modo, a tecnologia não elimina as contradições do capitalismo, mas as desloca para novas dimensões — simbólicas, afetivas e cognitivas.

Por fim, a discussão evidencia que o atual modelo de organização laboral, embora tecnologicamente inovador, representa uma regressão social. A promessa de liberdade e flexibilidade oculta a intensificação da instabilidade e da desigualdade. Conforme argumenta Harvey (2008), o neoliberalismo utiliza a retórica da eficiência e da competitividade para legitimar a transferência de riscos e custos ao trabalhador. No caso brasileiro, a Reforma Trabalhista aprofundou essa lógica ao reduzir a intervenção estatal e ao transformar direitos em objetos de negociação privada.

A contradição central reside, portanto, no descompasso entre a modernização técnica e o retrocesso social. A economia digital, ao invés de democratizar as oportunidades, ampliou a concentração de renda e o poder das grandes plataformas. O Direito, por sua vez, ainda busca respostas adequadas a essa nova realidade, oscilando entre a tentativa de adaptação e a resistência normativa.

Dessa forma, os resultados confirmam a tese de que o trabalho no século XXI é marcado por um processo de continuidade histórica, no qual a exploração assume formas mais sofisticadas, porém igualmente excludentes. O passado industrial não foi superado — apenas digitalizado.

5 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender a evolução do trabalho no capitalismo e as transformações recentes que marcam o mundo laboral no século XXI, articulando o percurso histórico — da manufatura à economia digital — às contribuições teóricas de Marx, Durkheim e Weber, e ao contexto jurídico brasileiro pós-Reforma Trabalhista de 2017. Ao longo da análise, constatou-se que as mudanças tecnológicas e normativas que permeiam o trabalho contemporâneo não representam uma ruptura emancipatória com o passado, mas antes uma reconfiguração das antigas formas de exploração e subordinação, agora legitimadas por discursos de flexibilidade, empreendedorismo e modernização.

O percurso histórico demonstrou que o trabalho sempre foi o eixo central da acumulação capitalista e um campo de disputa entre autonomia e dominação. Da manufatura artesanal à produção fordista, e desta à racionalização digital, o capitalismo tem constantemente reinventado seus mecanismos de controle, sem alterar a essência de sua lógica exploratória.

Os clássicos da sociologia oferecem chaves interpretativas que permanecem atuais: Marx evidencia a alienação e a extração de mais-valia como núcleos estruturais da exploração; Durkheim revela a ambiguidade da divisão do trabalho, capaz de gerar coesão, mas também anomia; e Weber expõe o processo de racionalização que aprisiona o trabalhador na "gaiola de ferro" da eficiência. No contexto contemporâneo, essas categorias se atualizam: a alienação torna-se digital, a solidariedade enfraquece diante da fragmentação e a racionalidade assume forma algorítmica.

Do ponto de vista jurídico, a Reforma Trabalhista de 2017 emerge como marco histórico e simbólico da transição para um modelo de flexibilização institucionalizada. Ao alterar a Consolidação das Leis do Trabalho e permitir a prevalência do negociado sobre o legislado, a ampliação da terceirização e a criação do contrato intermitente, a reforma enfraqueceu o princípio protetivo que fundamenta o Direito do Trabalho desde sua origem.

O que se apresentou como modernização revelou-se, conforme argumentam Delgado (2018) e Souto Maior (2020), uma desconstrução jurídica da proteção social. O Estado, ao abdicar de seu papel regulador, legitima a precarização sob o discurso da

autonomia. Essa "liberdade contratual" é, contudo, ilusória: o trabalhador individualizado carece de poder de negociação e se vê compelido a aceitar condições impostas pelo mercado.

Os resultados da pesquisa demonstram que a reforma não apenas consolidou a precarização, mas também juridificou a desproteção, convertendo o trabalho precário em categoria normativa. Essa constatação reforça a necessidade de repensar o papel do Direito do Trabalho como instrumento de justiça social e de resistência às forças desiguais do capital.

A análise das formas contemporâneas de trabalho revelou o surgimento de um novo tipo de subordinação: a subordinação algorítmica, mediada por plataformas digitais e sistemas automatizados de controle. Esse modelo redefine as fronteiras entre autonomia e dependência, convertendo o trabalhador em executor de decisões computacionais.

Como evidenciam Srnicek (2017) e Abílio (2020), o capitalismo de plataforma desloca o poder de comando do supervisor humano para o algoritmo, instaurando um regime de vigilância constante e de autoexploração. O resultado é o fenômeno da alienação digital, em que o trabalhador perde não apenas o controle sobre seu tempo, mas também sobre sua própria experiência subjetiva.

Essa nova forma de trabalho, que promete liberdade, mas entrega instabilidade, reproduz as contradições clássicas do capitalismo, agora travestidas de inovação tecnológica. O discurso meritocrático e empreendedor oculta as desigualdades estruturais e transforma a precarização em escolha individual. Trata-se de um modelo em que o controle é descentralizado, a exploração é internalizada e a dependência é mascarada pela retórica da autonomia.

Os resultados deste estudo indicam que o Direito do Trabalho brasileiro enfrenta um desafio civilizatório: reconstruir-se diante da digitalização e da flexibilização, sem abdicar de seus fundamentos protetivos. As categorias clássicas — vínculo empregatício, subordinação, jornada, remuneração — precisam ser reinterpretadas à luz da realidade do trabalho mediado por tecnologia.

Nesse sentido, a incorporação de conceitos como subordinação algorítmica (Coutinho, 2019) e primazia da realidade digital desponta como caminho promissor para

reestabelecer a efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da justiça social.

A reatualização do Direito do Trabalho requer, portanto, uma visão contra-hegemônica, que reconheça o trabalho não apenas como fator econômico, mas como dimensão de cidadania. O desafio contemporâneo é equilibrar a inovação tecnológica com a proteção social, transformando o progresso técnico em progresso humano. Isso implica repensar políticas públicas, fortalecer instituições e resgatar o sentido ético do trabalho como fundamento da vida em sociedade.

Conclui-se que o trabalho no século XXI é marcado por ambivalências: ele é simultaneamente mais conectado e mais solitário, mais produtivo e mais precarizado, mais autônomo e mais controlado. A Reforma Trabalhista de 2017 e a expansão da economia de plataformas não representam uma ruptura com o passado, mas a continuidade de um processo histórico de exploração sob novas bases tecnológicas e jurídicas.

A principal contribuição desta pesquisa reside em demonstrar que a compreensão do trabalho contemporâneo exige um olhar interdisciplinar, capaz de integrar sociologia, direito e economia política. Tal integração permite compreender que a emancipação do trabalho não virá apenas pela inovação técnica, mas pela revalorização do humano frente às máquinas, dados e algoritmos.

Por fim, a agenda de pesquisas futuras deve concentrar-se em examinar empiricamente os efeitos da Reforma Trabalhista na realidade social brasileira, avaliar as condições concretas dos trabalhadores de plataforma e propor novas arquiteturas normativas para garantir proteção social em um contexto de crescente desmaterialização do trabalho.

O desafio está posto: reconstruir o Direito do Trabalho como instrumento de justiça e dignidade na era digital, reafirmando o valor humano do trabalho em face de sua mercantilização tecnológica. Esse é, talvez, o passo necessário para que o avanço técnico volte a servir ao homem, e não o contrário.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Sem maquiagem: o trabalho de um milhão de revendedoras de cosméticos. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. Corpos digitais e trabalho vivo: o mundo da labuta no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2020.

BARROS, Alice Monteiro de. Curso de Direito do Trabalho. 12. ed. São Paulo: LTr, 2021.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. Um discurso sobre as ciências. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, 1943.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e dispõe sobre a modernização das relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2017.

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

BYUNG-CHUL HAN. Sociedade do cansaço. Petrópolis: Vozes, 2017.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Bárbara. Flexibilização e precarização do trabalho: novas faces da informalidade. Revista Latino-Americana de Estudos do Trabalho, São Paulo, v. 25, n. 41, p. 45–68, 2020.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Direito do Trabalho: novos paradigmas e velhos dilemas. Curitiba: Juruá, 2019.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEJOURS, Christophe. A banalização da injustiça social. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. Direito do Trabalho: princípios, fundamentos e estrutura. São Paulo: LTr, 2022.

DURKHEIM, Émile. A divisão do trabalho social. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1975.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HAN, Byung-Chul. Sociedade do cansaço. Petrópolis: Vozes, 2017.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 21. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KOSIK, Karel. Dialética do concreto. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Trabalho para um futuro mais promissor: relatório da Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho. Genebra: OIT, 2019.

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

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A crise do trabalho e a reforma trabalhista no Brasil: entre a flexibilização e a exclusão social. São Paulo: LTr, 2020.

SRNICEK, Nick. Platform capitalism. Cambridge: Polity Press, 2017.

TAYLOR, Frederick Winslow. Princípios de administração científica. São Paulo: Atlas, 1911.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

GT 4 - TECNOLOGIA, GOVERNANÇA DIGITAL E PROTEÇÃO DE DADOS NO SETOR PÚBLICO

O Grupo de Trabalho 4 — *Tecnologia, Governança Digital e Proteção de Dados no Setor Público* — inserido no III Congresso Internacional de Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA), teve como objetivo discutir os impactos da transformação digital na esfera pública, os desafios éticos e jurídicos da proteção de dados pessoais, bem como as novas formas de governança e regulação decorrentes da incorporação de tecnologias emergentes. O GT acolheu trabalhos interdisciplinares voltados à interface entre **Direito, Administração Pública e Tecnologia**, destacando-se pela diversidade temática e pela qualidade teórica das análises apresentadas.

Os estudos reunidos propuseram reflexões sobre governo digital, inteligência artificial, blockchain, governança registral, regulação de plataformas digitais e proteção de dados. Observou-se um esforço coletivo no sentido de compreender as implicações normativas e institucionais da era digital, especialmente no que tange à tutela dos direitos fundamentais e à conformação de modelos jurídicos de governança pública compatíveis com o paradigma tecnológico contemporâneo.

Trabalhos:

Governança e o Registro de Imóveis Brasileiro

O trabalho *Governança e o Registro de Imóveis Brasileiro*, apresentado por [autor/es do trabalho correspondente], analisou o registro imobiliário como instrumento essencial de segurança jurídica e transparência pública, destacando a transição do modelo analógico para o digital. O estudo discutiu a implementação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) e seus desdobramentos na eficiência administrativa, na interoperabilidade entre órgãos e na mitigação de riscos de fraude. A abordagem evidenciou a importância da governança digital na modernização da função registral e a necessidade de um marco normativo robusto que assegure proteção de dados e

publicidade adequada dos atos. O artigo ressaltou ainda o papel da tecnologia blockchain como potencial vetor de confiabilidade e rastreabilidade nos registros públicos.

A Função Social da Recuperação Judicial: uma análise à luz dos direitos fundamentais

Em *A Função Social da Recuperação Judicial: uma análise à luz dos direitos fundamentais*, de [autor/es do trabalho correspondente], discutiu-se a digitalização dos processos judiciais e a reinterpretação do instituto da recuperação judicial à luz da função social da empresa. O texto articulou os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da preservação da atividade econômica, avaliando como a informatização e o uso de dados contribuem para maior transparência e celeridade processual. A pesquisa ressaltou, entretanto, a necessidade de um equilíbrio entre a automação e a garantia do contraditório, chamando atenção para os desafios éticos e técnicos da utilização de sistemas digitais no Poder Judiciário.

Território Virtual versus Controle Soberano do Estado: os desafios políticos das fronteiras virtuais

O artigo *Território Virtual versus Controle Soberano do Estado: os desafios políticos das fronteiras virtuais*, de [autor/es do trabalho correspondente], abordou o fenômeno da desterritorialização promovido pela internet e a consequente tensão entre soberania estatal e governança global. O trabalho explorou como o espaço cibernético cria novas dinâmicas de poder, nas quais a autoridade tradicional dos Estados é desafiada por atores transnacionais e corporações digitais. A análise se baseou em referenciais da ciência política e do direito internacional público, discutindo o papel das políticas públicas de segurança cibernética, a regulação de dados transfronteiriços e os desafios da jurisdição digital. O estudo concluiu que a consolidação de um "território virtual soberano" exige cooperação internacional e fortalecimento institucional.

Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, Tecidos e Partes do Corpo Humano (AEDO)

O trabalho *Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, Tecidos e Partes do Corpo Humano (AEDO)*, de [autor/es do trabalho correspondente], apresentou um estudo inovador sobre a utilização de tecnologias digitais no campo da saúde pública. O artigo analisou o modelo da AEDO como proposta de simplificação e desburocratização do processo de doação de órgãos, promovendo a agilidade e a autenticidade das manifestações de vontade. Foram discutidos aspectos éticos e jurídicos relativos à proteção de dados sensíveis e à necessidade de assegurar consentimento informado, integridade dos registros e interoperabilidade entre plataformas públicas de saúde. O trabalho contribuiu de modo relevante para o debate sobre o uso de tecnologias seguras, como assinatura eletrônica e certificação digital, na efetivação de políticas públicas humanitárias.

Oficinas de Parentalidade, Governança Digital e Proteção de Dados: desafios tecnológicos na prevenção da alienação parental

Em *Oficinas de Parentalidade, Governança Digital e Proteção de Dados: desafios tecnológicos na prevenção da alienação parental*, de [autor/es do trabalho correspondente], discutiu-se a aplicação da governança digital a políticas de mediação e educação familiar. O estudo analisou as oficinas de parentalidade como espaços de conciliação e prevenção de conflitos familiares, destacando a necessidade de assegurar o tratamento ético e seguro dos dados pessoais envolvidos nos processos judiciais e administrativos. O texto enfatizou a importância da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) como marco regulatório essencial, propondo protocolos digitais seguros e integrados que ampliem o acesso à justiça e a eficiência na execução das políticas públicas familiares.

Os Desafios Jurídicos da Uberização do Trabalho no Brasil: entre a flexibilidade contratual e a precarização laboral

Por fim, *Os Desafios Jurídicos da Uberização do Trabalho no Brasil: entre a flexibilidade contratual e a precarização laboral*, de [autor/es do trabalho correspondente], trouxe uma reflexão sobre o impacto das plataformas digitais no mundo do trabalho e suas repercussões para o direito laboral e previdenciário. O estudo analisou a tensão entre a promessa de autonomia contratual e a efetiva precarização das condições de trabalho mediadas por algoritmos. O artigo evidenciou como a governança algorítmica e o tratamento massivo de dados têm redefinido a relação entre trabalhador e empregador, apontando para a urgência de atualização normativa e fortalecimento dos mecanismos de proteção social diante das novas formas de intermediação digital.

Conclusão

O GT 4 destacou-se pela diversidade temática e pela consistência teórica dos trabalhos apresentados, os quais convergiram na análise crítica dos desafios jurídicos, institucionais e éticos da digitalização da vida pública. As pesquisas revelaram uma preocupação transversal com a proteção de dados pessoais, a modernização dos serviços públicos e a reformulação dos paradigmas de governança estatal em contextos tecnologicamente mediados.

Constatou-se que a transformação digital requer não apenas inovação técnica, mas sobretudo reconfiguração institucional e normativa, pautada na transparência, na segurança da informação e na efetividade dos direitos fundamentais. A consolidação da governança digital no setor público, conforme discutido nas apresentações, depende de políticas públicas integradas, de marcos regulatórios consistentes e de um compromisso ético com a proteção da pessoa humana em meio à sociedade de dados.

O grupo encerrou suas atividades reforçando a necessidade de aproximação entre o Direito e as Tecnologias da Informação, de modo a promover uma administração pública mais eficiente, inclusiva e democrática. Os debates realizados contribuíram significativamente para o avanço das discussões sobre regulação digital, inovação jurídica e gestão responsável da informação pública.

REFERÊNCIAS BIBLÍOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 fev. 2005.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* Coimbra: Almedina, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede.* 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FLORIDI, Luciano. *The Ethics of Information.* Oxford: Oxford University Press, 2013.

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

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial.* São Paulo: Edipro, 2016.

TERRITÓRIO VIRTUAL VERSUS CONTROLE SOBERANO DO ESTADO: OS DESAFIOS POLÍTICOS DAS FRONTEIRAS VIRTUAIS

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro,[1]
ROCHA, Pedro Peliciari[2]

Trata-se de uma análise do alcance soberano do Estado sobre espaço virtual da internet ante a expectativa de convertê-lo em território estatal soberano. Há então um conflito latente, de um lado, o esforço do Estado para controlar soberanamente a internet, de outro a força global do sistema de produção capitalista que tem, na internet, um dos recursos mais potentes para a sua hegemonia. O Estado em questão vive o seu ocaso, na transição paradigmática para a pós-modernidade. A pesquisa, dedutiva, tem como premissa a configuração moderna do Estado onde o território compõe a definição do poder soberano. Para tanto foi realizada uma revisão bibliográfica crítica em torno dos conceitos de soberania, globalização e perspectiva jurídico-política do tema. Pretende-se observar o estágio atual de controle estatal sobre a internet e a importância desse controle em função do conjunto de relações jurídicas e políticas que se estabeleceram ali. Essa necessidade estatal de controle conflita com o ambiente de liberdade que caracteriza a internet. Como resultado observou-se a condição pós-moderna do Estado, onde as fronteiras tradicionais são fragilizadas, a soberania é artificializada e internet contribuiu relevantemente para esse resultado. Constatou-se que a internet se confunde com a identidade pós-moderna capitalista e global e o estabelecimento de fronteiras nacionais no seu ambiente é um contrassenso e um anacronismo.

Palavras-chaves: Território estatal; território virtual; soberania; internet; Estado.

[1] Pós-doutorado pela Fundação Getúlio Vargas. Professor da Uniara. manoelilson@uol.com.br
[2] Graduando em Relações Internacionais. Unesp-Franca. pedropeliciarirocha@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de uma análise do alcance soberano do Estado sobre espaço virtual da internet ante a expectativa de convertê-lo em território estatal soberano. A pesquisa, dedutiva, tem como premissa a configuração moderna do Estado onde o território compõe a definição do poder soberano. A soberania é uma composição de soberania interna de poder incontrastável nos limites e territoriais e soberania externa conforme as relações internacionais legitimadas pela comunidade internacional dos Estados. Pretende-se observar o estágio atual de controle estatal sobre a internet e a importância desse controle em função do conjunto de relações jurídicas e políticas que se estabeleceram ali. Essa necessidade estatal de controle conflita com o ambiente de liberdade que caracteriza a internet.

Objetivo geral: Inferir sobre o status atual do poder do Estado na internet; Objetivos específicos: revisar a perspectiva do poder do Estado sobre o seu território no ambiente globalizado; delimitar jurídico e politicamente o ambiente de liberdade da internet.

A partir do método dedutivo, com apresentação das premissas “natureza do Estado Moderno” e “configuração e liberdade da internet” aventou-se a hipótese de que ocorrem atualmente tentativas de controle estatal do espaço virtual com a sua inclusão como território virtual soberano. A pesquisa tem como procedimento metodológico a revisão bibliográfica sobre a configuração tradicional do Estado Moderno e sobre o alcance do direito na internet.

2 DESENVOLVIMENTO

O Território como um fenômeno político-jurídico - Território é normalmente identificado com espaço físico, mas também identifica o “local”, o lugar de alguém, o espaço que é próprio de um ser ou de um fenômeno. Esse sentido de Território como espaço físico é limitado, o espaço que é próprio de um ser ou de um fenômeno. Quanto ao “território do Estado”, trata-se de um conceito político-jurídico que identifica tanto um

espaço físico como um espaço que lhe é próprio. Há uma diferença importante nessas duas noções: como um espaço que lhe é próprio, permite-se identificar ali as características de sua sociedade, onde a cultura, a identidade e, principalmente, as relações de poder se completam com o território. De fato, as características físicas de um território interferem na sua organização social, pela maior ou menor acessibilidade, fertilidade, topografia, geolocalização etc. Mas é pela participação no modelo moderno de organização política que o território é um local próprio do Estado: é o limite de validade soberana do seu poder.

Há uma diferença importante nessas duas noções: como um espaço que lhe é próprio, permite-se identificar ali as características de sua sociedade, onde a cultura, a identidade e, principalmente, as relações de poder se completam com o território. De fato, as características físicas de um território interferem na sua organização social, pela maior ou menor acessibilidade, fertilidade, topografia, geolocalização etc. Mas é pela participação no modelo moderno de organização política que o território é um local próprio do Estado: é o limite de validade soberana do seu poder.

O território é um dos elementos do Estado Moderno, junto com o poder soberano, o povo e a finalidade social. O poder soberano só se caracteriza pela identificação objetiva do território, porque ele é o limite entre a soberania interna e a externa. Isso implica a configuração jurídica do Estado, porque o limite da soberania interna é também o âmbito de competência jurisdicional soberana, e porque a personalidade jurídica externa perante a comunidade internacional é dada pelo reconhecimento externo dos limites soberanos territoriais.

Em outras palavras, o território do Estado é o limite de validade das leis de um Estado, mas também é onde começa a valer as leis de outros Estados. É o sentido de fronteira: o fim de um Estado representa o começo do outro ou a fronteira com o domínio comum internacional. Para regular as tensões decorrentes desse limite, há o conjunto de normas da comunidade internacional. É por isso que a soberania é uma característica moderna, porque somente na modernidade os Estados formaram uma comunidade internacional para regular, na forma de tratados, os limites de seus poderes, num tratamento de respeito recíproco ao poder soberano. Essas normas internacionais definem

as fronteiras (Rocha, 2023).

A formação do conceito moderno de território do Estado naturalmente se confunde com a formação do próprio Estado Moderno. Tem origem no ocaso do feudalismo, quando a autoridade era pessoal, pelo vínculo estamental, dentro de um complexo conjunto de relações de subordinação entre seus diversos componentes sociais. Para Carvalho Jr. (1994), a cidadania na Idade Média acompanhava a pessoa, não havia conflito de cidadania porque o território não determinava uma nova cidadania pela sua mera ocupação. Mas essa autoridade pessoal foi substituída gradualmente pela territorial. A ideia da invulnerabilidade jurídica do território estatal formou-se principalmente a partir do conceito de soberania que exploramos acima. Hobbes (2012) afirmava que todo aquele que entrasse num território estatal ficaria submetido ao correspondente direito. O Estado absolutista consolidou sua autoridade com a impermeabilidade da soberania delimitada territorialmente. Com a autoridade pessoal, o indivíduo estranho ficava fora da ordem jurídica; com a autoridade territorial, ele é equiparado, pouco a pouco, aos cidadãos locais. No Estado Moderno a cidadania, muitas vezes, é definida pelo critério de nascimento em determinado território.

O território do Estado normalmente é um limite geográfico que define certa atuação política; mas esse território, muitas vezes, torna-se ideal à medida que ele se confunde com as determinações do ordenamento. Em outras palavras, o conjunto de convenções que separa um Estado de outro não é somente a identificação dos marcos físicos, tem implicações econômicas, políticas e culturais. A inclusão de mais águas do mar e mais espaço aéreo, por exemplo, é consequência da maior capacidade de exploração econômica e militar desses espaços. Assim, a definição desses limites envolve mais os fóruns políticos do que os locais propriamente ditos das fronteiras.

Para esses limites legais, a comunidade internacional dispõe de uma série de padrões, que são adotados pelos Estados nos tratados de fronteiras. Os limites ocorrem principalmente por fronteiras, águas e espaço aéreo, a novidade agora são as fronteiras virtuais. Os padrões tendem à simplificação para evitar conflitos decorrentes de dificuldades culturais e interesses econômicos.

O território do Estado é principalmente um componente político, para além de suas

configurações físicas ou virtuais, pois sua condição interage com os rumos das decisões políticas. No Estado Moderno ele se diferencia por ser delimitado objetivamente em fronteiras negociadas e que servem para configurar o poder como soberano. É um conceito político porque a atividade legislativa e jurisdicional é uma decorrência do poder político e a demonstração mais cabal disso é a maleabilidade da definição das fronteiras, que variam conforme as circunstâncias e a evolução da sociedade política. É o que vemos quando mais espaço aéreo e mais águas do mar são incluídos na configuração do território dos Estados, agora também com o território virtual.

A noção clássica de território do Estado, como espaço físico do poder soberano delimitado juridicamente, está seriamente ameaçada por esses fenômenos contemporâneos relacionados à globalização. Ocorre a "desterritorialização": é a perda da referência territorial para limitar o poder do Estado com o surgimento de forças globais, especialmente econômicas, que interferem nas relações de poder político e jurídico, como, por exemplo, na atividade legislativa do Estado por via de *lobys*.

Junto à globalização ocorre também a criação de um novo tipo de espaço, que já interessa à política: o ciberespaço ou um território virtual. Ele ainda não é um território soberano e até que ocorra e como ocorrerá, seguirá como uma ameaça ao poder estabelecido, pois não conhece e não respeita os limites atuais. Os limites territoriais tradicionais não serviram apenas para a circulação de pessoas, mas também de riquezas e de informações. No território virtual há uma fenomenal liberdade de circulação de informações e, cada vez mais, uma liberdade de circulação de riquezas. Como uma terra de ninguém, prenuncia-se uma verdadeira guerra digital pela rede de computadores, até que a comunidade internacional acerte algum limite.

O território estatal moderno é configurado pela negociação internacional sob o pressuposto do jogo de soberanias legítimas, como um fenômeno jurídico que garante a soberania interna a partir da confabulação externa da soberania. Com o desenvolvimento tecnológico novas fronteiras apareceram para serem negociadas, definidas e controladas. Assim foi com o espaço aéreo e com a ampliação sobre o controle das águas do mar (Mazzuoli, 2016). A fronteira do momento é a fronteira virtual: há um espaço novo de coabitação humana a partir da internet com um fluxo intenso de relações jurídicas de forte

interesse estatal. Mas o controle sobre essas relações é dificultado pela novidade do ambiente estabelecido, onde ainda não há mecanismos plenos para o controle estatal. Também dificulta o controle o momento histórico paradigmático de transição da modernidade para a pós-modernidade, com a fragilização do Estado e do seu poder soberano em função da globalização.

A globalização produziu uma desterritorialização (Faria, 1996), no sentido de flexibilização das normas de controle estatal sobre o seu território. As fronteiras ficaram mais frágeis, mas não foram eliminadas. O Estado pós-moderno em seu estágio atual preserva elementos de sua experiência moderna, mas todos eles fragilizados e em crise: poder soberano, território e povo. A soberania se relativizou numa perspectiva formal jurídica de produção das normas em última instância; o território não possui mais controle rigoroso, há intensos fluxos de pessoas e riquezas, mas ele ainda é a delimitação formal da sociedade política estatal; o povo como conjunto de cidadãos se distanciou do fenômeno nação e o cidadão se limita à titularidade de direitos políticos, com uma gradativa regulação de direitos do estrangeiro.

É nesse ambiente político que nasce a internet e o consequente espaço virtual (Assange, 2015). O espaço virtual é um ambiente de relações com efeitos políticos, jurídicos, culturais, etc., portanto, de interesse do Estado para a sua regulação e controle conforme a perspectiva tradicional de poder soberano. Mas essa tecnologia é especialmente difícil de controle porque já nasceu com o pressuposto de liberdade e integração global. A necessidade de controle estatal ocorreu após um bom tempo de liberdade. O Estado está relativamente se esforçando e avançando no domínio desse novo território (Leigh, 2011), mas ainda bem distante da realidade de funcionamento e controle da comunidade da rede de computadores.

O território é um dos elementos do Estado Moderno, junto com o poder soberano, o povo e a finalidade social. O poder soberano só se caracteriza pela identificação objetiva do território, porque ele é o limite entre a soberania interna e a externa. Isso implica a configuração jurídica do Estado, porque o limite da soberania interna é também o âmbito de competência jurisdicional soberana, e porque a personalidade jurídica externa perante a comunidade internacional é dada pelo reconhecimento externo dos limites soberanos

territoriais.

Em outras palavras, o território do Estado é o limite de validade das leis de um Estado, mas também é onde começa a valer as leis de outros Estados. É o sentido de fronteira: o fim de um Estado representa o começo do outro ou a fronteira com o domínio comum internacional. Para regular as tensões decorrentes desse limite, há o conjunto de normas da comunidade internacional. É por isso que a soberania é uma característica moderna, porque somente na modernidade os Estados formaram uma comunidade internacional para regular, na forma de tratados, os limites de seus poderes, num tratamento de respeito recíproco ao poder soberano. Essas normas internacionais definem as fronteiras.

O território do Estado é também um conceito jurídico porque os seus limites físicos são identificados em lei. A lei traz o entendimento que o ordenamento jurídico possui quanto à natureza do território perante o Estado.

Mas nesse sentido há duas teorias predominantes para a natureza da relação entre o território e o Estado: a primeira identifica uma relação de *domínio*, cujo Estado é o titular imediato do seu território. O Estado transfere aos súditos o domínio do território, permitindo-lhes o direito de propriedade, segundo as normas de propriedade que o próprio Estado estabelece e, portanto, com um domínio secundário e reflexo. A segunda teoria identifica na relação do Estado com o território o mesmo poder de *império* que o Estado tem sobre os cidadãos, como poder que lhe é atribuído pelo mesmo pacto social que legitima constitucionalmente todo o sistema. Na lei encontramos tanto dispositivos que indicam uma relação de *domínio* quanto uma relação de *império*. Por exemplo, as normas que regulam as terras devolutas como terras públicas e as normas de direito sucessório que transferem para o poder público os bens sem sucessor definido são normas que confirmam a *teoria do domínio*. Por outro lado, as normas que definem os limites ao uso da propriedade privada, como a garantia de sua finalidade social, ou as normas que facultam ao poder público a desapropriação, a tributação, o uso temporário etc., são normas que confirmam a *teoria do império*.

É com a fixação em um território que as sociedades políticas se caracterizam como um Estado. O Estado é uma sociedade política sedentária, que se identifica com o lugar que se encontra e desenvolve-se com base nas condições dali. O território do Estado, mais

do que um elemento físico, é também um elemento político, pois sua condição interage com os rumos das decisões políticas. Mas, no Estado Moderno, ele se diferencia por ser delimitado objetivamente em fronteiras negociadas e que servem para configurar o poder como soberano.

É um conceito político porque a atividade legislativa e jurisdicional é uma decorrência do poder político e a demonstração mais cabal disso é a maleabilidade da definição das fronteiras, que variam conforme as circunstâncias e a evolução da sociedade política. É o que vemos quando mais espaço aéreo e mais águas do mar são incluídos na configuração do território dos Estados.

A formação do conceito moderno de território do Estado naturalmente se confunde com a formação do próprio Estado Moderno. Tem origem no ocaso do feudalismo, quando a autoridade era pessoal, pelo vínculo estamental, dentro de um complexo conjunto de relações de subordinação entre seus diversos componentes sociais. Para Carvalho Jr. (1994), a cidadania na Idade Média acompanhava a pessoa, não havia conflito de cidadania porque o território não determinava uma nova cidadania pela sua mera ocupação. Mas essa autoridade pessoal foi substituída gradualmente pela territorial. A ideia da invulnerabilidade jurídica do território estatal formou-se principalmente a partir do conceito de soberania que exploramos acima. Hobbes afirmava que todo aquele que entrasse num território estatal ficaria submetido ao correspondente direito. O Estado absolutista consolidou sua autoridade com a impermeabilidade da soberania delimitada territorialmente. Com a autoridade pessoal, o indivíduo estranho ficava fora da ordem jurídica; com a autoridade territorial, ele é equiparado, pouco a pouco, aos cidadãos locais. No Estado Moderno a cidadania, muitas vezes, é definida pelo critério de nascimento em determinado território.

O território do Estado é um limite geográfico que define certa atuação política; mas esse território, muitas vezes, torna-se ideal à medida que ele se confunde com as determinações do ordenamento. Em outras palavras, o conjunto de convenções que separa um Estado de outro não é somente a identificação dos marcos físicos, tem implicações econômicas, políticas e culturais. A inclusão de mais águas do mar e mais espaço aéreo, por exemplo, é consequência da maior capacidade de exploração econômica e militar

desses espaços. Assim, a definição desses limites envolve mais os fóruns políticos do que os locais propriamente ditos das fronteiras.

Para esses limites legais, a comunidade internacional dispõe de uma série de padrões, que são adotados pelos Estados nos tratados de fronteiras. A classificação abaixo não é taxativa, resume o uso predominante.

Os limites ocorrem por fronteiras, águas e espaço aéreo. Os padrões tendem à simplificação para evitar conflitos decorrentes de dificuldades culturais e interesses econômicos.

Os limites por fronteiras, quando podem, aproveitam os recursos da natureza, denominadas fronteiras naturais. São utilizados rios e montanhas. Os rios são divididos por uma linha equidistante ou são divididos por uma linha no meio do leito do rio, dividindo-se a sua navegabilidade e alterando-se conforme a força da natureza.

As montanhas podem servir de fronteiras com uma linha na sua base; com uma linha imaginária entre os seus cumes – das cumeeiras – ou pela linha das águas, que destina o território para o país conforme o curso das águas nas montanhas.

Quando não há recursos naturais, os Estados fixam as suas fronteiras por recursos artificiais, com linhas imaginárias entre pontos fixos, são as linhas geométricas. Também é usual linhas imaginárias definidas a partir das linhas que se apresentam no planeta: as linhas geodésicas, como as tropicais.

Quando o limite do território é o espaço aéreo, ele equivale a toda camada superior à sua superfície até o limite da atmosfera.

Também as águas externas dos mares servem de limite. Há constante pressão dos Estados para ampliar seus territórios mar a dentro, em águas que não divisam com outro Estado. Os principais tratados atuais regulam em milhas marítimas e diferenciam três faixas de águas externas: a primeira faixa com doze milhas é o mar territorial, onde vigora a soberania plena; a segunda faixa é a zona contígua, também com doze milhas, serve para um controle limitado pelo Estado, para medidas sanitárias, migração e alfândega; a terceira faixa é a zona econômica exclusiva, que vai até a milha de número duzentos e nela caracteriza-se como propriedade do Estado, que controla então a sua exploração para pesca, recursos minerais, tesouros em navios afundados etc.

A condição do território diante da questão da soberania – O Estado, como sociedade política, é caracterizado pelo seu poder, que é fundado na força e no consenso. Mas esse poder assume formas e titulares distintos conforme a época. No Estado Moderno, o poder é soberano e sua titularidade, a princípio, pertencia ao rei, mas migrou para o povo e do povo para o próprio Estado, como pessoa jurídica.

A soberania se manifesta sob dois ângulos: interno e externo ao Estado. Não são duas formas de soberania, mas duas faces de um mesmo fenômeno. A interna corresponde ao poder dentro do limite territorial e sobre os seus súditos, e a externa ocorre na relação entre os Estados na Comunidade Internacional, caracterizada por uma igualdade entre os membros.

O poder do Estado soberano é supremo e incontrastável sobre os seus súditos e o seu território e é reconhecido nessa condição pelos demais Estados. A relação com os súditos é de subordinação e com os Estados estrangeiros é de igualdade e independência.

A manifestação interna da soberania é historicamente identificada, desde a origem de um Estado, como movimento de centralização do poder real em detrimento das autonomias locais, presentes na sociedade política medieval. A manifestação externa foi, na sua origem, produto de pactos de respeito às soberanias que se consolidaram gradativamente na formação dos Estados, por tratados que fixaram as fronteiras.

Com a fixação das fronteiras (a partir da Paz de Vestefália), a estabelecer limites à jurisdição estatal e a reconhecer a soberania dos Estados, inaugurou-se o modelo atual de relação entre os Estados, de reconhecimento recíproco das soberanias e de igualdade estatal na Comunidade Internacional (condição externa da soberania). Este modelo resultou no artigo 1º, par. 2º da Carta da ONU: "A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros".

Território e a globalização – A noção clássica de território do Estado, como espaço físico do poder soberano delimitado juridicamente, está seriamente ameaçada por fenômenos contemporâneos relacionados à globalização.

Ocorre o que denominamos, em tese de mestrado, o fenômeno da "desterritorialização": é a perda da referência territorial para limitar o poder do Estado com o surgimento de forças globais, especialmente econômicas, que interferem nas

relações de poder político e jurídico, como, por exemplo, na atividade legislativa do Estado por via de *lobbies*.

Outro fenômeno importante em tempos de globalização, mas que repercute na questão do território do Estado por via de um novo desenho geopolítico das fronteiras, é a formação dos blocos regionais, especialmente os econômicos (por exemplo, a União Europeia). A liberação das fronteiras de comércio e de circulação de pessoas intrablocos repercute no campo da política internacional e cria a expectativa, ainda fantasiosa, de "superestados".

Junto à globalização ocorre também a criação de um novo tipo de espaço, que já interessa à política: o ciberespaço. O ciberespaço ainda não é um *ciberterritório*, mas certamente esse é o vislumbre dos interesses estatais. Até que ocorra e como ocorrerá, o ciberespaço segue como uma ameaça ao poder estabelecido, pois não conhece e não respeita os limites atuais. Os limites territoriais tradicionais não serviram apenas para a circulação de pessoas, mas também de riquezas e de informações. No ciberespaço há uma fenomenal liberdade de circulação de informações e, cada vez mais, uma liberdade de circulação de riquezas. Por exemplo, é cada vez mais inquietante a própria atividade estatal de espionagem no ciberespaço. Como uma terra de ninguém, prenuncia-se uma verdadeira guerra digital pela rede de computadores, até que a comunidade internacional acerte algum limite.

Por fim, interessa à questão do território em tempos de globalização a intensificação dos movimentos imigratórios. As novas facilidades de informação e de transporte intensificaram os movimentos imigratórios, afetando interesses econômicos dos Estados e suas políticas públicas de atendimento e controle populacional.

Historicamente a imigração contribuiu para a riqueza e para o desenvolvimento dos povos, além de representar o direito de ir e vir e a esperança das pessoas por uma vida melhor. Mas sempre a imigração representou também uma resistência das populações locais, com o medo de perda de suas posições sociais. Mas uma coisa é fato, a intensificação da imigração com a globalização fragiliza o poder do Estado e contribui para uma "comunidade global", juridicamente indefinida e socialmente tensa e intensa.

O Estado Moderno estava acostumado a um controle maior no fluxo imigratório, o

que já não é mais possível, na prática. Em termos de representação legal, a livre circulação de pessoas estabelecida no âmbito da União Europeia sinaliza um modelo instigante e mais harmonioso.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno dos territórios virtuais – A globalização só foi possível com a atual fase da revolução industrial, a partir do desenvolvimento de tecnologias de comunicação instantâneas e globais: a rede de internet. Do ponto de vista da organização e funcionalidade do poder estatal, a internet interage com o modo global de produção da riqueza, o capitalismo globalizado, por meio de cadeias de produção globais, ao mesmo tempo que proporciona a ruptura das estruturas fechadas e tradicionais do poder.

Ocorre que o funcionamento moderno do Estado não sucumbiu totalmente e resiste com base nos princípios cambaleantes que o definiu. Então o poder soberano a partir de fronteiras objetivas ainda é um instrumento de manutenção e legitimação do poder. Ocasionalmente ainda serve para o resgate de nacionalismos e de reações à nova ordem global. É o que ocorre, por exemplo, com as manifestações atuais da extrema direita ou também com a esquerda quando ela reagiu à criação da ALCA nas Américas. Convém ressaltar que esses neonacionalismos acabam por sucumbirem como manifestações reacionárias, anacrônicas e extemporâneas. A cada instante a globalização se consolida e se distancia da reversibilidade pretendida por estes movimentos, graças principalmente às tecnologias de comunicação de todo tipo. A comunicação de rede virtual a principal delas.

Além da própria natureza globalizante da internet, que torna um contrassenso qualquer iniciativa estatal de controle soberano, há a dificuldade prática de se estabelecer fronteiras. China e Rússia se aproximaram bastante do esforço de controlar soberanamente a internet, mas até quando conseguirão? Em que condições políticas, naturalmente autoritárias, esse controle foi possível?

A internet é um capítulo a parte na globalização. Além de representar a integração global mais forte, há o elemento ideológico paradigmático pós-moderno que ela

representa: a morte da soberania moderna e a improvável restauração das fronteiras nacionais.

Considerações finais – Território do Estado é essencialmente uma ficção jurídica, delineado conforme os interesses e conflitos políticos que se formam nas relações entre os Estados na comunidade internacional. No caso do território virtual em vista de tornar-se território estatal soberano esses conflitos se dão principalmente em torno da liberdade instalada no ambiente da internet.

Para além das disputas travadas entre os Estados e os defensores da liberdade da internet há um desafio específico de definir juridicamente o território virtual e a hipótese de controle soberano sobre ele.

A definição do alcance do Estado na internet não se resume à expectativa de mais controle e poder, corresponde também à efetividade do Estado no âmbito dos territórios já delimitados, porque há uma fuga de relações para o novo ambiente e há uma ambiguidade de muitas relações na definição de suas sedes. A título de exemplo, a internet afeta o exercício jurisdicional estatal num conjunto vasto de situações jurídicas penais, tributárias, civis, trabalhistas, empresariais, etc.

As legislações atuais ainda não se tornaram marcos regulatórios da internet com uma dimensão suficiente para delimitarem objetivamente territórios estatais virtuais soberanos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2015.

ASSANGE, J. **Wikileaks**: quando o Google encontrou o Wikileaks. São Paulo: Boitempo, 2015.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. A aventura da modernidade. São Paulo: Companhia da Letras, 1986.

BITTAR, E. C. B. **O Direito na pós-modernidade** (e reflexões frankfortianas). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BIRMAN, J. **Mal-estar na atualidade**. A psicanálise e as novas formas de subjetivação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BOBBIO, N. e outros. **Dicionário de política.** Brasília: UNB, 1986.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade.** Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.177p.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO JUNIOR, C. **O conflito dos modos de produção e a modificação nas estruturas internas dos Estados**. Franca: Unesp, 1994.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.350p.

DALLARI, D. A. **O futuro do Estado.** São Paulo; Moderna, 1980.184p.

DEUTSCH, K. W. **Análise das relações internacionais.** Brasília: UNB, 1992.320p.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FARIA, J. E. (org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

FARIA, J. E. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FREITAG, M. **L'oublide la société: pour une théorie critique de la postmodernité.** Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002, apud DUPAS, G. Tensões contemporâneas entre o público e o privado. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

GIERKE, O. **Natural law and the theory of society**. Cambridge: University Press, 1950.

GRÓCIO, H. **Del derecho de la guerra y de la paz**. Madrid: Reus, 1925.

HOBBES, T. **Leviatã, ou da forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

IANNI, O. **A sociedade global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. 200p.

JELLINEK, G. **Teoria General del Estado**. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

LEBRUN, G. **O que é poder.** São Paulo: Brasiliense, 1984. 123p.

LEIGH, D; HARDING, L. **Wikileaks**: a guerra de Julian Assange contra os segredos de Estado. Campinas, SP: Verus, 2011.

LIPOVETSKY, G. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Bacarrota, 2004.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.]

MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N. e outros. **Dicionário de política.** Brasília: UNB, 1986.

PALLIERI, G. B. **A doutrina do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1969.

PARETO, V. **Manual de economia política.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROCHA, M. I. C. **O Controle jurisdicional da eficiência administrativa**. Na perspectiva dos direitos português e brasileiro. Franca-SP: Ribeirão Editora, 2016.

ROCHA, M. I. C. **Reflexão sobre o conceito de soberania frente à desterritorialização provocada pela globalização econômica** (dissertação de mestrado). Franca-SP: Unesp, 2000.

ROCHA, M. I. C. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Franca, SP: Ed. Ribeirão, 2023.

OFICINAS DE PARENTALIDADE, GOVERNANÇA DIGITAL E PROTEÇÃO DE DADOS: DESAFIOS TECNOLÓGICOS NA PREVENÇÃO DA ALIENAÇÃO PARENTAL

CÂNDIDO, Bruno Aloísio[1]
FRANCESCHET, Júlio César[2]
DIVARDIN, Danilo Henrique[3]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a relevância das Oficinas de Parentalidade enquanto política pública de promoção da cultura de paz e de prevenção dos efeitos da alienação parental, sob uma perspectiva contemporânea que integra os desafios da governança digital e da proteção de dados pessoais. Considerando a crescente digitalização dos serviços judiciais e a ampliação do uso de plataformas tecnológicas na execução de políticas de mediação familiar, torna-se imprescindível refletir sobre os limites éticos e jurídicos no tratamento de dados sensíveis de famílias e crianças, especialmente à luz da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). O estudo propõe uma abordagem interdisciplinar que articula o Direito de Família, a proteção da infância e a regulação tecnológica, buscando compreender como as Oficinas de Parentalidade podem consolidar práticas de governança responsável, cidadania digital e educação emocional. Os objetivos específicos da pesquisa são: (i) examinar o papel das Oficinas de Parentalidade na prevenção e mitigação da alienação parental; (ii) analisar os impactos da digitalização da justiça e da LGPD sobre as práticas de mediação familiar; e (iii) propor diretrizes de boas práticas para a proteção de dados e a gestão ética de informações pessoais em programas públicos de parentalidade. A discussão alinha-se aos propósitos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, em especial à ODS nº 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ao fortalecer políticas de mediação que promovem a resolução pacífica de conflitos e a atuação institucional responsável na proteção de direitos fundamentais de crianças, adolescentes e famílias.

[1] Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos na Universidade de Araraquara – (UNIARA). Araraquara/SP, Brasil. Advogado. Endereço para correspondência: Av. Maria Lúcia Cabrera, 173, Ap.404 Bl.02, Quitandinha II, Araraquara, São Paulo, Brasil. CEP: 14.801-749. E-mail: bacandido.adv@gmail.com

[2] Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor dos cursos de graduação em Direito e mestrado profissional em direito e gestão de conflito da universidade de Araraquara (UNIARA). Juiz de Direito. Email: jcfranceschet@uniara.edu.br

[3] Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista, campus de Marília, SP. Professor do Instituto Federal do Paraná, IFPR, campus Telêmaco Borba. E-mail: danilo.divardin@ifpr.edu.br

1 INTRODUÇÃO

As transformações sociais, culturais e tecnológicas das últimas décadas têm provocado profundas alterações na estrutura familiar e nos mecanismos de resolução de conflitos afetivos. O Poder Judiciário, como instância de pacificação social, enfrenta o desafio de adaptar suas práticas à realidade de uma sociedade digitalizada, na qual as relações familiares são permeadas por novas formas de comunicação, exposição e vigilância. Nesse contexto, os conflitos familiares — antes restritos ao ambiente doméstico — passaram a manifestar-se também em espaços virtuais, ampliando o alcance dos danos emocionais e simbólicos gerados pela ruptura conjugal.

A crescente incidência de casos de alienação parental reflete essa complexidade. Conforme adverte Dias (2022, p. 317), "a alienação parental constitui uma das mais graves formas de violência psicológica contra crianças e adolescentes, pois destrói a ponte afetiva entre o filho e um dos genitores, comprometendo sua formação emocional e moral". Tal constatação reforça a necessidade de políticas públicas estruturadas em uma perspectiva preventiva, educativa e restaurativa, capazes de promover a conscientização e a corresponsabilidade parental.

Entre as iniciativas mais significativas nesse campo, destacam-se as Oficinas de Parentalidade e Divórcio, criadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e implementadas em diversos Tribunais de Justiça do país. Essas oficinas têm se mostrado um importante instrumento de educação emocional e promoção da cultura de paz, contribuindo para o resgate do exercício da parentalidade responsável e para a mitigação dos impactos da ruptura conjugal sobre os filhos (ALMEIDA, 2015).

Com o avanço da governança digital no setor público, especialmente por meio da implementação de políticas de justiça eletrônica, emerge um novo desafio: o de compatibilizar a efetividade das Oficinas de Parentalidade com o dever de proteção de dados pessoais sensíveis. A Lei nº 13.709/2018 (LGPD) impõe novas obrigações e reflexões ao campo das relações familiares, ao disciplinar o tratamento de informações que envolvem a intimidade, a saúde e a vida emocional dos participantes das políticas públicas de mediação.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo geral analisar a importância das Oficinas de Parentalidade como política pública de prevenção da alienação parental no contexto da transformação digital e da proteção de dados pessoais. Os objetivos específicos da pesquisa são: *(i)* analisar o papel das Oficinas de Parentalidade na prevenção e mitigação da alienação parental; *(ii)* examinar os impactos da digitalização da justiça e da LGPD sobre as práticas de mediação familiar; e *(iii)* propor diretrizes ético-jurídicas para o tratamento e a proteção de dados pessoais sensíveis no âmbito das políticas públicas de parentalidade.

A análise proposta insere-se no contexto da Agenda 2030 da ONU, especialmente da ODS 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ao propor políticas públicas que fortaleçam a cultura de paz, a proteção integral de crianças e adolescentes e a atuação ética e transparente das instituições de justiça em uma sociedade digital e inclusiva.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, com enfoque interdisciplinar, articulando Direito de Família, pedagogia parental e tecnologia. O objetivo metodológico foi compreender, de forma aprofundada, a eficácia das Oficinas de Parentalidade na mitigação da Alienação Parental, considerando o papel da digitalização e da governança de dados na proteção de informações sensíveis de crianças e adolescentes.

2.1.1 Tipo de Pesquisa

Optou-se por uma abordagem qualitativa devido à necessidade de explorar aspectos subjetivos e contextuais dos conflitos familiares, que não são plenamente captados por métodos quantitativos. Segundo Minayo (2014), pesquisas qualitativas permitem compreender experiências, percepções e significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos, oferecendo uma visão aprofundada das relações familiares e dos efeitos das intervenções pedagógicas. Complementarmente, o estudo possui caráter exploratório,

buscando identificar padrões, desafios e boas práticas na implementação das Oficinas de Parentalidade, bem como seu alinhamento às normas da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

2.1.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio de duas estratégias complementares:

Revisão bibliográfica: análise de obras clássicas de Direito de Família, como Maria Berenice Dias (2020) e Madaleno (2018), bem como estudos contemporâneos sobre Alienação Parental, governança digital e proteção de dados (Tânia Almeida, 2022; Cunha, 2022; Moura & Santos, 2021). A revisão buscou consolidar conceitos, identificar lacunas e fundamentar a articulação entre pedagogia parental e tecnologia.

Análise documental: estudo de materiais institucionais de Oficinas de Parentalidade, incluindo programas de cursos, registros de frequência, relatórios de avaliação e protocolos de segurança digital. Esta análise permitiu observar como os princípios da LGPD são incorporados na prática pedagógica e nos processos de governança digital.

2.1.3 Procedimentos de Análise

A análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (2011), organizada em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados. As informações coletadas foram categorizadas em eixos temáticos: (i) estratégias pedagógicas das Oficinas de Parentalidade; (ii) efeitos na redução da Alienação Parental; (iii) uso de tecnologia e plataformas digitais; e (iv) conformidade com normas de proteção de dados. Essa sistematização possibilitou uma interpretação crítica e integrada dos resultados, articulando teoria, prática e contexto tecnológico.

2.1.4 Limitações da Pesquisa

Reconhece-se que, por tratar-se de estudo qualitativo, a generalização dos resultados é limitada. Além disso, a análise de Oficinas de Parentalidade digitais depende da disponibilidade e cooperação das instituições participantes, podendo haver variações na implementação e na gestão de dados. Apesar dessas limitações, a pesquisa oferece uma

contribuição significativa para a compreensão dos efeitos das oficinas na prevenção da Alienação Parental e para a integração de práticas pedagógicas, jurídicas e tecnológicas de forma ética e segura.

2.2 A Alienação Parental e a Proteção da Convivência Familiar

A Lei nº 12.318/2010 define a alienação parental como toda interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida por um dos genitores, avós ou responsáveis, com o objetivo de prejudicar a relação com o outro genitor. Essa prática, além de violar direitos fundamentais, compromete a autonomia emocional e o direito à convivência familiar, princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para Madaleno (2020, p. 456), "a alienação parental é uma forma sofisticada de abuso emocional, que se vale do afeto como instrumento de manipulação e poder". Essa manipulação simbólica transforma o filho em um "objeto de disputa" e fragiliza a função parental, substituindo o cuidado pelo controle. O enfrentamento dessa prática exige, portanto, não apenas sanções jurídicas, mas também mecanismos de conscientização e reeducação familiar.

Trata-se de um fenômeno multifacetado, que exige a conjugação de perspectivas jurídicas e psicológicas para sua adequada compreensão. Como observa Madaleno (2019, p. 431), "a alienação parental é a mais cruel das violências invisíveis, pois atinge o núcleo simbólico do afeto e corrompe a imagem interna da figura parental na mente da criança".

Sob o prisma constitucional, a convivência familiar constitui direito fundamental expressamente previsto no art. 227 da Constituição Federal, que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade, à convivência e à formação integral. A violação desse direito, portanto, demanda atuação estatal não apenas repressiva, mas educativa e preventiva, orientada pela doutrina da proteção integral.

A literatura jurídica contemporânea tem destacado que o combate à alienação parental demanda uma abordagem interdisciplinar, integrando o Direito, a Psicologia e o Serviço Social. Conforme defende Dias (2021, p. 215), "é urgente substituir a lógica da

punição pela lógica da reconstrução dos vínculos afetivos, de modo que a família, mesmo desfeita conjugalmente, possa permanecer estruturada parentalmente".

Segundo Tânia Almeida (2018), a alienação parental deve ser enfrentada por meio de políticas públicas intersetoriais, que transcendam a lógica punitiva e valorizem práticas restaurativas, capazes de reconstruir vínculos afetivos e promover o exercício saudável da parentalidade. Essa visão aproxima-se do paradigma contemporâneo da gestão de conflitos, no qual o Estado atua como facilitador do diálogo social, e não apenas como árbitro das contendas.

Nesse sentido, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, instituída pela Resolução CNJ nº 125/2010, representa um marco fundamental na institucionalização de práticas autocompositivas no Judiciário. Ao reconhecer que a judicialização excessiva agrava os conflitos familiares, essa política incentiva soluções baseadas na mediação, conciliação e práticas restaurativas — terreno fértil para o florescimento das Oficinas de Parentalidade.

Importa ressaltar que o fenômeno da alienação parental, embora antigo, adquire contornos inéditos na era digital. O uso de redes sociais, aplicativos de mensagens e exposições públicas de conflitos familiares online intensifica as consequências psicológicas para crianças e adolescentes. A alienação, antes restrita à manipulação doméstica, hoje se amplifica digitalmente, tornando-se mais difícil de identificar e controlar. Esse aspecto evidencia a necessidade de repensar os instrumentos tradicionais de enfrentamento, integrando-os à realidade tecnológica contemporânea.

A superação da alienação parental exige, portanto, a criação de espaços institucionais de escuta, reflexão e aprendizado emocional, nos quais pais e filhos possam compreender os impactos das disputas familiares e desenvolver competências relacionais. É nesse contexto que se inserem as Oficinas de Parentalidade, enquanto política pública de mediação e educação familiar.

2.3 As Oficinas de Parentalidade como Política Pública de Mediação e Educação Familiar.

As Oficinas de Parentalidade foram idealizadas pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito do Programa Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos, e ganharam projeção com a Recomendação nº 50/2014 do CNJ, que estimulou sua implementação em todos os tribunais do país. Seu principal objetivo é educar emocionalmente os participantes — pais, mães e, em alguns casos, filhos — para compreender o papel da parentalidade responsável e os prejuízos causados pela instrumentalização afetiva dos menores.

Elas surgem como uma resposta institucional à demanda por soluções humanizadas nos conflitos de família. Segundo Almeida (2015, p. 42), "as oficinas constituem um espaço pedagógico e restaurativo, voltado à escuta qualificada, à responsabilização parental e à construção de novos significados para o exercício do cuidado compartilhado". Elas buscam resgatar valores de empatia, respeito e cooperação entre os genitores, substituindo o discurso adversarial por práticas dialógicas.

De acordo com Tânia Almeida (2017, p. 89), as oficinas buscam "resgatar a dimensão afetiva da convivência familiar, promovendo o reconhecimento do outro como sujeito de direitos e não como adversário". Essa perspectiva dialoga com os princípios da mediação familiar, na qual o conflito é compreendido como oportunidade de crescimento e não apenas como disfunção a ser eliminada.

O modelo foi inspirado em experiências internacionais de educação parental e adaptado ao contexto brasileiro por meio de iniciativas do CNJ. As atividades, ministradas por equipes interdisciplinares (psicólogos, assistentes sociais e mediadores), têm caráter preventivo e formativo, sendo oferecidas tanto antes quanto durante o curso processual. Sua finalidade, conforme Madaleno (2020, p. 462), "é promover o empoderamento emocional dos pais, restaurando a comunicação e reduzindo a reincidência de litígios".

O diferencial metodológico das Oficinas de Parentalidade reside em sua dimensão pedagógica e restaurativa, aproximando o Direito de Família de um paradigma humanizado de resolução de controvérsias. Por meio de atividades reflexivas, vídeos e

dinâmicas em grupo, busca-se construir um espaço de conscientização sobre a importância da comunicação não violenta e da escuta empática.

Conforme destaca Maria Berenice Dias (2020, p. 221), "as oficinas de parentalidade se mostram um instrumento eficaz de prevenção, pois despertam nos pais a consciência de que o melhor interesse do filho deve prevalecer sobre qualquer ressentimento conjugal".

Com o avanço da digitalização dos serviços públicos, as Oficinas passaram a ser também realizadas em formato virtual, ampliando o alcance e a acessibilidade do programa. Essa inovação tecnológica, contudo, traz novos desafios, que serão aprofundados na seção seguinte, relativos à governança digital e à proteção de dados pessoais.

Segundo Doneda (2021, p. 78), "a proteção de dados pessoais deve ser compreendida como uma extensão do direito à privacidade e da autodeterminação informativa do indivíduo". No contexto das Oficinas de Parentalidade, isso significa assegurar que informações sobre conflitos familiares, saúde mental e comportamento de crianças não sejam indevidamente armazenadas ou compartilhadas.

Bioni (2020) acrescenta que a governança digital no setor público deve basear-se em três pilares: transparência, responsabilidade e proteção da privacidade. Assim, o desafio não é apenas tecnológico, mas também ético e institucional — como garantir que as ferramentas digitais utilizadas pelo Judiciário respeitem os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e preservem a dignidade dos envolvidos?

Nos últimos anos, essas oficinas passaram por um processo de digitalização, sobretudo após a pandemia, sendo oferecidas em formato virtual por diversos tribunais. Essa transição trouxe benefícios relacionados à ampliação do acesso, mas também novos desafios éticos e jurídicos — especialmente quanto à proteção de dados pessoais e à segurança das informações compartilhadas em ambiente digital, o que será aprofundado nas próximas seções.

Essa questão inaugura um novo campo de debate, no qual as Oficinas de Parentalidade deixam de ser apenas um instrumento psicossocial e passam a representar um laboratório de governança digital aplicada à proteção de direitos humanos. O desafio

que se impõe é equilibrar eficiência tecnológica, empatia e segurança jurídica, preparando o terreno para a análise das implicações da LGPD e das práticas de governança digital no Poder Judiciário, a ser desenvolvida nas seções seguintes.

2.4 Tecnologia e Governança Digital nas Oficinas de Parentalidade

A digitalização das Oficinas de Parentalidade demanda atenção específica sob a ótica da governança digital. Além do benefício de ampliar o acesso, esse processo impõe responsabilidades éticas e jurídicas, como a gestão segura de informações pessoais, o controle de acesso e a transparência institucional.

No contexto das Oficinas de Parentalidade, a governança digital se manifesta na forma de protocolos de segurança para sessões online, registro seguro de participação, controle de acesso a plataformas digitais e monitoramento da confidencialidade das informações trocadas. A implementação adequada desses mecanismos é crucial, considerando que pais, filhos e mediadores compartilham informações sensíveis sobre conflitos familiares, histórico psicológico e relações afetivas, configurando dados altamente vulneráveis a vazamentos ou usos indevidos.

Segundo Zuboff (2019), a crescente coleta de dados no ambiente digital cria uma nova dimensão de poder e vulnerabilidade: “os dados pessoais transformados em informação econômica ou jurídica podem alterar significativamente relações de autoridade e controle”. Esse alerta é particularmente relevante em se tratando de crianças e adolescentes, cujos direitos à privacidade e à proteção de seus dados pessoais estão protegidos tanto pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) quanto pela LGPD.

Além disso, a governança digital aplicada às Oficinas deve contemplar critérios de responsabilidade, transparência e rastreabilidade, garantindo que eventuais incidentes — como falhas de plataforma ou acesso indevido a informações — possam ser investigados e corrigidos de maneira eficiente. Como destaca Almeida e Rocha (2022, p. 112), “a efetividade da política pública digital não depende apenas do acesso à tecnologia, mas da construção de um ambiente confiável, que respeite direitos fundamentais e normas de proteção de dados”.

A integração entre Oficinas de Parentalidade e tecnologia exige, portanto, um planejamento estratégico que vá além da simples operacionalização digital. É necessário um modelo que articule educação parental, mediação de conflitos e proteção de dados, garantindo que a transição para o ambiente digital não comprometa a segurança jurídica e emocional das famílias.

2.5 Proteção de Dados Pessoais e Sensíveis: A Aplicação da LGPD nas Oficinas de Parentalidade.

A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) representa um marco regulatório essencial para qualquer iniciativa que envolva o tratamento de informações pessoais, especialmente quando se trata de dados de crianças e adolescentes, considerados sensíveis pela própria lei. O art. 14 da LGPD estabelece que "o tratamento de dados pessoais de crianças deve se dar com o consentimento específico e destacado de pelo menos um dos pais ou responsável legal, em seu melhor interesse", princípio diretamente aplicável às Oficinas de Parentalidade.

O tratamento de dados nessas oficinas inclui registros de participação, histórico de atividades, informações psicológicas compartilhadas durante dinâmicas e eventuais documentos digitais utilizados como material de apoio. Sem a adoção de medidas de proteção adequadas, há risco de violação de direitos fundamentais, com repercussões legais e éticas graves. Conforme Moura e Santos (2021, p. 75), "a proteção de dados em políticas públicas digitais deve ser entendida como um componente da própria eficácia do programa, pois garante confiança e legitimidade institucional".

Dentre os principais cuidados exigidos pela LGPD para Oficinas de Parentalidade, destacam-se:

Quadro 1 – Enquadramento das Oficinas à Lei de Proteção de Dados

Consentimento informado: pais e responsáveis devem autorizar explicitamente o tratamento dos dados, compreendendo finalidade, forma de uso e armazenamento.
Minimização de dados: apenas informações estritamente necessárias para os objetivos da oficina devem ser coletadas.
Segurança e confidencialidade: adoção de medidas técnicas e administrativas para prevenir acessos não autorizados.
Transparência e prestação de contas: os responsáveis devem ter acesso às informações coletadas e ao uso que delas se faz.

Fonte: Autores.

A integração da LGPD ao contexto das Oficinas de Parentalidade fortalece não apenas a proteção legal dos participantes, mas também a eficácia pedagógica do programa. Como aponta Cunha (2022, p. 139), "a confiança na proteção de dados permite que pais e filhos participem de programas educativos e restaurativos com maior abertura e engajamento, ampliando os resultados esperados na mitigação de conflitos familiares e da alienação parental".

Portanto, o diálogo entre Direito de Família, tecnologia e proteção de dados não é apenas necessário, mas estratégico. As Oficinas de Parentalidade digitais devem ser concebidas como espaços seguros e confiáveis, nos quais a mediação afetiva e o ensino sobre a parentalidade responsável coexistam com mecanismos de proteção digital robustos, garantindo o cumprimento de direitos fundamentais e a efetividade da política pública.

2.6 Lacunas entre as Oficinas de Parentalidade e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

As Oficinas de Parentalidade, enquanto instrumentos pedagógicos e preventivos no contexto do Direito de Família, configuram um espaço de interação direta entre genitores, filhos e profissionais capacitados. Seu objetivo central é reduzir os efeitos da

Alienação Parental, promovendo diálogo, corresponsabilidade e habilidades parentais (ALMEIDA, 2022; MADALENO, 2018). Contudo, a inserção de tecnologias digitais na gestão dessas oficinas – seja por meio de plataformas de inscrição, registros de atividades ou acompanhamento remoto de participantes – evidencia lacunas significativas no que tange à proteção de dados pessoais e sensíveis de crianças, adolescentes e genitores.

A Lei nº 13.709/2018 (LGPD) estabelece princípios rigorosos para o tratamento de dados pessoais, incluindo a necessidade de consentimento explícito, finalidade legítima, adequação e minimização de informações (BRASIL, 2018). Apesar disso, estudos recentes apontam que práticas em contextos educacionais e familiares frequentemente carecem de protocolos robustos de governança digital, o que inclui a segurança de sistemas, políticas de acesso, anonimização de dados e mecanismos de auditoria (CUNHA, 2022; MOURA; SANTOS, 2021). Em Oficinas de Parentalidade, isso se manifesta quando registros de discussões familiares, avaliações comportamentais ou dados sensíveis de menores são armazenados em plataformas digitais sem garantia de confidencialidade ou controle efetivo de acesso.

Além disso, existe uma lacuna normativa e procedimental entre o caráter pedagógico das oficinas e a legislação de proteção de dados. Embora as oficinas sejam reguladas por princípios éticos de proteção à criança e ao adolescente, não há diretrizes específicas sobre a implementação de sistemas digitais de registro, monitoramento ou avaliação (ALMEIDA, 2022). Esse descompasso entre prática pedagógica e exigências legais implica risco potencial de vazamento de informações, uso indevido de dados para finalidades não autorizadas e vulnerabilidade à responsabilização civil e administrativa dos profissionais e instituições envolvidas.

Outro ponto crítico reside na conciliação entre o direito à aprendizagem e à participação ativa dos genitores e a proteção da privacidade dos filhos. Em muitos casos, genitores fornecem informações sobre situações familiares delicadas, que, se armazenadas sem controles adequados, podem ser usadas de forma inadequada, intensificando conflitos ou mesmo gerando efeitos de Alienação Parental (DIAS, 2020). O cuidado com a integridade dos dados deve, portanto, ser entendido como extensão da

própria função pedagógica das oficinas, garantindo que a proteção de informações não seja apenas uma formalidade legal, mas uma prática ética e educativa.

Autores como Cunha (2022) destacam que a governança digital em contextos familiares deve contemplar planos de mitigação de riscos, treinamento de profissionais, políticas de consentimento informado e protocolos claros de descarte ou anonimização de informações. Isso se alinha ao princípio da minimização de dados previsto na LGPD, evitando coleta excessiva e uso indevido de informações pessoais ou sensíveis. Portanto, há uma necessidade urgente de integrar diretrizes de proteção de dados às metodologias das Oficinas de Parentalidade, tornando a prática pedagógica compatível com as exigências legais contemporâneas.

Em síntese, a análise das lacunas entre Oficinas de Parentalidade e a LGPD evidencia que, embora as oficinas sejam instrumentos essenciais para mitigação da Alienação Parental, a ausência de protocolos tecnológicos e de governança digital representa um vácuo crítico na proteção de dados de crianças e genitores. A integração de medidas legais, éticas e pedagógicas é imperativa para assegurar que essas oficinas cumpram plenamente seu papel educativo, preventivo e protetivo, garantindo que o direito à privacidade seja respeitado concomitantemente à promoção de competências parentais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou a relevância das Oficinas de Parentalidade como instrumento de mitigação de conflitos familiares e de combate à Alienação Parental, ressaltando sua função não apenas pedagógica, mas também restaurativa e preventiva. A análise realizada demonstra que, diante do aumento crescente de processos de divórcio e disputas de guarda no Brasil, há uma necessidade premente de políticas públicas que articulem mediação afetiva, educação parental e proteção de direitos fundamentais das crianças e adolescentes, conforme apontam autores clássicos do Direito de Família, como Maria Berenice Dias (2020) e Madaleno (2018), e estudos recentes de Tânia Almeida (2022).

Ao incorporar o recorte tecnológico, o estudo aprofundou a discussão sobre a digitalização das Oficinas de Parentalidade, destacando a importância da governança digital como mecanismo estratégico para garantir a efetividade do programa. A utilização de plataformas digitais amplia o alcance e a flexibilidade das oficinas, mas também impõe desafios complexos relacionados à segurança, confidencialidade e integridade das informações compartilhadas, especialmente em contextos que envolvem dados sensíveis de crianças e adolescentes. Nesse sentido, autores como Weill e Ross (2004) e Zuboff (2019) alertam para a necessidade de práticas robustas de governança e controle sobre a coleta, tratamento e armazenamento de dados, sob pena de comprometimento da confiança e da legitimidade institucional das políticas públicas.

A análise da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) revelou-se central para o desenvolvimento de Oficinas de Parentalidade digitais seguras. A aplicação rigorosa de princípios como consentimento informado, minimização de dados, segurança, transparência e prestação de contas não apenas assegura conformidade legal, mas fortalece o engajamento de pais e responsáveis, criando um ambiente de confiança propício à resolução de conflitos e à promoção do bem-estar familiar. Conforme enfatizam Moura e Santos (2021) e Cunha (2022), a proteção de dados deve ser vista como componente estratégico da própria eficácia do programa, integrando direito, tecnologia e pedagogia de forma inseparável.

Assim, a reflexão científica conduzida neste artigo aponta para a necessidade de uma abordagem multidimensional das Oficinas de Parentalidade:

- Jurídica, garantindo a observância dos direitos das crianças e adolescentes, bem como a segurança jurídica dos pais e mediadores;
- Pedagógica, promovendo educação parental crítica e reflexiva;
- Tecnológica, assegurando que a digitalização seja acompanhada de governança e protocolos de segurança robustos;
- Ética e social, fomentando a confiança nas instituições e o engajamento efetivo das famílias.

Como perspectiva futura, destaca-se a importância de pesquisas empíricas que avaliem o impacto real das Oficinas de Parentalidade digitais na redução da Alienação Parental, na melhoria da qualidade do vínculo familiar e na efetividade da proteção de dados. A integração entre Direito de Família, tecnologia e políticas públicas representa um campo fértil para inovação e aprimoramento das práticas de mediação familiar, consolidando um modelo de intervenção que alinha eficácia pedagógica, segurança jurídica e responsabilidade digital.

Como desdobramento prático das reflexões apresentadas, recomenda-se a elaboração e a implementação de diretrizes de compliance digital específicas para as Oficinas de Parentalidade virtuais. Tais diretrizes podem abranger protocolos de segurança da informação, consentimento informado, capacitação de mediadores e mecanismos de auditoria, de modo a garantir a proteção integral dos dados pessoais e a conformidade com os princípios da LGPD. A definição de um modelo de boas práticas fortaleceria a credibilidade institucional e a eficácia pedagógica do programa.

Em síntese, este estudo reforça que o sucesso das Oficinas de Parentalidade não reside apenas na abordagem afetiva ou educacional, mas na articulação equilibrada entre direito, tecnologia e ética, assegurando que o espaço digital funcione como um ambiente seguro, confiável e transformador, capaz de promover a parentalidade responsável e o respeito aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, cumprindo plenamente sua função social e preventiva.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tânia. Oficinas de Parentalidade e Divórcio: uma proposta de trabalho com famílias em conflito. Brasília: CNJ, 2015.

ALMEIDA, Tânia. Mediação de Conflitos: um olhar transformador sobre as relações humanas. São Paulo: Atlas, 2017.

ALMEIDA, Tânia. Justiça restaurativa e a cultura do diálogo no Judiciário brasileiro. Revista do CNJ, Brasília, v. 3, n. 2, 2018.

ALMEIDA, Tânia. Oficinas de parentalidade: estratégias educativas no Direito de Família. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010. Dispõe sobre a alienação parental. Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 2010.

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 2018.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 02 de outubro de 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 219, p. 1-14, 1º dez. 2010.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 50, de 08 de maio de 2014. Brasília: CNJ, 2014.

CUNHA, F. R. Governança digital e proteção de dados em contextos familiares. Curitiba: Juruá, 2022.

DIAS, Maria Berenice. Manual de Direito das Famílias. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DIAS, Maria Berenice. Manual de Direito das Famílias. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

DIAS, Maria Berenice. Famílias em transformação. São Paulo: RT, 2020.

DIAS, Maria Berenice. Alienação parental: prevenção e intervenção. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DIAS, Maria Berenice. A reconstrução dos vínculos afetivos na superação da alienação parental. Revista IBDFAM de Direito de Família, Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 213–228, 2021.

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, 2021.

MADALENO, Rolf. Curso de Direito de Família. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MADALENO, Rolf. Curso de Direito de Família. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MADALENO, M. Programas de intervenção em conflitos familiares. Brasília: Senado Federal, 2018.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOURA, P.; SANTOS, L. LGPD e direitos da criança: implicações na gestão de informações familiares. Salvador: EDUFBA, 2021.

WEILL, P.; ROSS, J. IT Governance: How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results. Boston: Harvard Business School Press, 2004.

ZUBOFF, S. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: PublicAffairs, 2019.

AUTORIZAÇÃO ELETRÔNICA DE DOAÇÃO DE ÓRGÃOS, TECIDOS E PARTES DO CORPO HUMANO – AEDO

CAETANO AUTOR-APRESENTADO, Ma Maria Gabriela Souto Caetano[1]

Este estudo visa facilitar a doação de órgãos, em nosso país, através da função administrativa dos notários e registradores, bem como delimitar a natureza jurídica, da declaração pública de doação de órgãos. Assim, serão apresentados os conceitos basilares que abarcam a função desempenhada para tanto. Além de que serão explanadas a legislação sobre a doação de órgãos no Brasil, e seu retrocesso quando delimita a autonomia da vontade, e atrela a doação de órgãos apenas a vontade de um familiar. Por fim, serão apresentadas as finalidades da atividade notarial e registral, como ponto focal de manifestação da vontade de doação de órgãos. Pois tem por objetivo facilitar a doação de órgãos no país, impossibilitando que pacientes morram na fila enquanto aguardam transplante pela pouca oferta de órgãos. Como meio facilitador veio o Provimento nº 164, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), onde irá integrar os serviços extrajudiciais, juntamente com a Central Nacional de Transplantes, possibilitando que seja cumprida a autonomia da vontade, e garantido com segurança a vontade generosa de possibilitar uma nova vida.

Palavras-chaves: Transplante. Direito Notarial e Registral. Natureza Jurídica. Autonomia da Vontade. Regime Disciplinar.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que tornaram a realização deste trabalho possível.

[1] Advogada, bacharel em Direito pela Universidade de Araraquara-Uniara. Especialização em Pós Graduação Lato Senso em Direito Previdenciário pela Escola Paulista De Direito. Especialização em Pós Graduação Lato Senso em Direito Notarial e Registral pela Registral pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci - Grupo Uniasselvi. Professora em Direito Notarial e Registral- Kroton. Conciliadora e mediadora vinculada ao Tribunal de Justiça de São Paulo. Mestre pelo Instituto CEDES. participou do prestigiado Programa Pro Líder, com módulos internacionais em Harvard e MIT. Mestre pelo Instituto CEDES, demonstra uma busca contínua por conhecimento e inovação. Sua expertise e atuação foram a inspiração para o Projeto de Lei 1658/2024, de autoria do Deputado Paulo Bilynskyj, que visa alterar a legislação nacional de transplantes.

Em primeiro e mais tocante lugar, meu eterno agradecimento à família generosa que, em um momento de dor inestimável, permitiu a doação de órgãos, um ato de amor e altruísmo que salvou a vida de meu pai. É graças a essa atitude nobre que ele está conosco.

Dedico este trabalho aos meus amados pais, Graça e Gilberto, fontes inesgotáveis de inspiração e apoio.

Meu sincero agradecimento ao meu esposo, Adriano, por seu amor, paciência e incentivo incondicionais, e aos meus filhos, Lucas e Leonardo, razão do meu esforço e dedicação.

Registro também minha gratidão à Uniara, instituição que me proporcionou uma base sólida em Direito, essencial para alçar voos mais altos em minha carreira e pesquisa.

Por fim, e de forma muito especial, agradeço aos doutores André Ibrahim David, Joel de Andrade e Valter Garcia, que, com sua generosidade e vasto conhecimento, transmitiram-me valiosas lições sobre a doação de órgãos e o transplante, fundamentais para a elaboração deste artigo.

A todos, meu muito obrigado.

1 INTRODUÇÃO

O avanço incessante da medicina contemporânea tem proporcionado inovações notáveis, entre as quais se destaca a prática do transplante de órgãos, representando uma verdadeira revolução no panorama da saúde.

Este trabalho empreende uma análise aprofundada sobre o impacto de um novo banco de dados de doadores dos órgãos, focalizando especificamente no Provimento nº 164, do Conselho Nacional de Justiça.

Dessa forma, este trabalho busca contribuir para a compreensão aprofundada do impacto do novo provimento instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, regulamentando a Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, tecidos e Partes do Corpo Humano, como um catalisador significativo na consecução de uma sociedade mais justa e comprometida com o bem-estar de seus cidadãos.

2 DESENVOLVIMENTO

2. Transplante

Em um cenário global marcado por avanços científicos e tecnológicos, o campo do transplante de órgãos destaca-se como uma área de constante transformação, imbricada na intrincada tapeçaria da evolução histórica da medicina. Nesse contexto, a investigação propõe-se a elucidar não apenas os marcos históricos que moldaram a prática do transplante, mas também a compreender a sua dinâmica contemporânea, caracterizada por desafios éticos, avanços clínicos e implicações sociais.

O transplante de órgãos, destinado à substituição de órgãos com função comprometida, teve sua origem após 1880, marcando uma distinção essencial dos transplantes realizados na cirurgia plástica séculos antes. Inicialmente, os transplantes renais se tornaram mais comuns a partir da segunda metade do século XX, enquanto nas fases iniciais, predominavam os transplantes de órgãos de secreção interna .

No final do século XIX e início do século XX, influenciados pelas teorias de Brown-Séquard, experimentos com pequenas fatias de órgãos como pâncreas, tireoide e

testículos foram conduzidos na esperança de prevenir doenças terminais. Contudo, tentativas semelhantes com pequenas fatias de rim revelaram-se inadequadas, resultando na reabsorção completa dos transplantes. Por exemplo, em 1905, Princeteau inseriu fatias de rim de coelho na nefrostomia de uma criança com insuficiência renal, obtendo resultados iniciais positivos que, no entanto, culminaram em óbito por congestão pulmonar no 16º dia.

A fase moderna dos transplantes teve início na segunda metade do século XX, mas dois períodos anteriores de interesse experimental e clínico se destacaram: nas duas primeiras décadas do século XX, impulsionado pelo desenvolvimento de técnicas de sutura vascular, e no início dos anos 1950, devido ao conhecimento emergente dos mecanismos do sistema imunológico. Esses avanços sinalizaram uma transformação significativa na compreensão e prática dos transplantes de órgãos, delineando o caminho para o desenvolvimento contemporâneo dessa terapêutica vital.

No contexto brasileiro, a primeira legislação referente a transplantes de órgãos foi estabelecida pela Lei 4.280/1963, a qual regulamentava a utilização de órgãos e tecidos provenientes de pessoas falecidas para transplantes. Essa lei exigia que o doador expressasse por escrito seu interesse em doar, permitindo a escolha do receptor e não proibindo a venda de órgãos e tecidos.

Posteriormente, a Lei 5.479/1968 revogou a legislação anterior, autorizando a doação de tecidos e órgãos por menores e incapazes, assim como consentindo a retirada de órgãos e tecidos de corpos vivos, estabelecendo ainda a gratuidade da doação. Contudo, esta lei não foi devidamente regulamentada, resultando na criação de uma série de instrumentos legais para abordar a crescente demanda por transplantes e a ausência de dispositivos legais eficazes.

A Constituição Federal de 1988 dedicou o artigo 199, § 4º, exclusivamente ao tema dos transplantes, buscando fixar um preceito legal efetivo. Subsequentemente, a Lei 8.489/1992 foi aprovada pelo Congresso Nacional, seguida pela regulamentação do Decreto nº 879 em 1993, que, embora tenha introduzido alterações, não foi extensivo.

A modificação da expressão "cadáver" para "corpo humano" e a adoção do critério de morte encefálica foram algumas das alterações promovidas. No que diz respeito à intenção do doador, enfatizou-se que, em caso de omissão por parte do doador, a família

teria autoridade para tomar decisões. Tais mudanças foram implementadas com o propósito de aumentar o número de doadores.

Diante da urgente situação enfrentada por aqueles que aguardavam por um doador, a Lei 9.434/97 foi promulgada pelo legislador como medida para buscar aumentar o número de doadores de órgãos, tecidos e partes do corpo humano. Em resposta a críticas e interpretações divergentes, a Lei 10.211/2001 foi posteriormente editada, introduzindo alterações significativas na Lei dos Transplantes (Lei nº 9.434/97).

3. Transplante de Órgãos e a Legislação

A constitucionalização do direito civil e os direitos fundamentais no contexto brasileiro são temas destacados, ressaltando sua importância na resolução de questões jurídicas. A análise é realizada sob a perspectiva constitucional, considerando a supremacia da Constituição Federal sobre as demais normas jurídicas. Os direitos fundamentais são diferenciados dos direitos universais, e sua relação com os direitos humanos é enfatizada, assim como a necessidade de formalização interna para reconhecimento internacional. Tais direitos são essenciais para garantir valores como solidariedade, igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais, os direitos humanos e os direitos naturais compartilham o objetivo de proteger a dignidade da pessoa humana e restringir a intervenção do Estado. Os direitos naturais, conforme a perspectiva jusnaturalista, derivam da natureza humana e são considerados inalienáveis, transcendendo tratados ou constituições.

Além disso, a pesquisa discute a disposição do próprio corpo e a dignidade da pessoa humana, explorando concepções históricas sobre o nascimento e a morte. Examina-se a dicotomia entre a autonomia individual e a vontade divina, especialmente no contexto da discussão sobre a morte digna e a disponibilidade da vida. Questões éticas e religiosas são consideradas, incluindo o posicionamento da Igreja Católica em relação à antecipação da morte.

Por fim, os direitos da personalidade no contexto democrático brasileiro pós-1988 são abordados, destacando sua consagração na Constituição e sua proteção pela

jurisprudência. Esses direitos são considerados inalienáveis e fora do âmbito comercial, demandando proteção legal para garantir a dignidade e a autonomia da pessoa humana. Os direitos da personalidade são essenciais para preservar a integridade física e moral de cada indivíduo, abrangendo aspectos físicos, morais, intelectuais e psíquicos. Sua realização está intimamente ligada à busca pelo respeito à condição humana, considerando sentimentos, aspectos emocionais, psicológicos e integridade física.

A dignidade, consagrada como valor constitucional, está estreitamente relacionada aos direitos da personalidade. A Constituição Federal de 1988 garante a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem, além de declarar a dignidade da pessoa humana como um direito fundamental, embora nem sempre plenamente alcançado por todos.

A personalidade, inerente a todos os seres humanos, é um pressuposto formal de igualdade jurídica, exigindo respeito pela personalidade jurídica dos outros. Os direitos da personalidade são subjetivos e absolutos, regulando os aspectos mais importantes da personalidade humana, sendo inalienáveis, intransmissíveis, irrenunciáveis e imprescritíveis.

No Brasil, são positivados pelos artigos 11 a 21 do Código Civil de 2002 e pela Constituição de 1988, além de serem respaldados internacionalmente por diversas Convenções, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

O princípio da dignidade da pessoa humana, enunciado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, é considerado o cerne axiológico do sistema constitucional contemporâneo. Sua análise requer compreensão de suas bases teóricas, origens, evolução e natureza jurídica. Na antiguidade clássica, a dignidade estava vinculada à posição social, enquanto o cristianismo fortaleceu a ideia de que o ser humano tem um valor intrínseco que transcende sua objetificação.

No contexto medieval, Tomás de Aquino, influenciado por sua profunda inspiração cristã, associou a dignidade à criação do homem à imagem de Deus, além de vinculá-la à capacidade de autodeterminação, característica inerente à natureza humana. A secularização desse conceito ocorreu apenas com Immanuel Kant, cuja visão fundamentava-se na autonomia da vontade como essência da dignidade humana.

A valorização da dignidade da pessoa humana começou a surgir timidamente nos documentos jurídicos oficiais a partir do século XX, como nas Constituições de Weimar (1919), Portugal (1933) e Irlanda (1937). No entanto, foi após a Segunda Guerra Mundial que houve um rápido reconhecimento desse princípio nas constituições, refletindo a repulsa mundial às atrocidades cometidas durante o conflito .

No Brasil, a consagração explícita da dignidade da pessoa humana ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco histórico no processo de redemocratização do país após o regime ditatorial militar (1964-1985). Conceitualmente, a dignidade visa garantir condições básicas essenciais para uma existência digna a todas as pessoas, apenas pelo fato de serem humanas, e é suficiente para assegurar o respeito a um conjunto mínimo de direitos considerados essenciais.

No âmbito dos direitos fundamentais, o direito à vida destaca-se como o mais fundamental, reconhecido pelo direito positivo como inerente ao ser humano desde o momento de seu nascimento. Embora a definição exata da vida seja complexa e variável, esse direito é universalmente reconhecido como o primeiro direito natural, não criado, mas reconhecido pelo Estado.

No contexto brasileiro, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi estabelecido pela Constituição de 1988 com o objetivo de garantir a saúde de todos os cidadãos, especialmente daqueles sem recursos financeiros para cobrir despesas médicas. O direito à saúde no Brasil é respaldado por diversos dispositivos legais, uma vez que abrange não apenas a prestação de cuidados médicos, mas também políticas sociais e econômicas para redução de riscos de doenças.

No que se refere à consideração jurídica do corpo humano, sua vinculação ao âmbito comercial é restrita, proibindo sua utilização como objeto de transações comerciais. No entanto, é possível a doação de partes do corpo, em vida ou após o óbito, para fins terapêuticos ou de pesquisa, desde que observadas as diretrizes legais. O Código Civil estabelece que a disposição do próprio corpo não pode ocorrer quando implicar em diminuição permanente da integridade física, exceto em casos de doação para transplante, conforme regulamentação específica.

O direito ao corpo, incluindo tecidos, órgãos e partes destacáveis, deriva do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à integridade física. Legislativamente, as

questões relacionadas à doação de órgãos estão contempladas na Lei nº 9.434/1997, que permite a disposição gratuita de partes do corpo humano para transplantes e tratamentos médicos, mediante cumprimento de requisitos legais.

O Congresso Nacional tem implementado diversas estratégias para incrementar os índices de transplantes no país, com o objetivo de fortalecer e otimizar o sistema brasileiro de transplantes. Essas iniciativas refletem um compromisso ativo em aprimorar políticas públicas, regulamentações e práticas relacionadas à doação e transplante de órgãos.

Apesar dos esforços notáveis de diversos participantes, incluindo membros do corpo político e profissionais de saúde, os resultados no aumento das doações de órgãos no Brasil têm sido limitados devido à resistência cultural observada na sociedade. Muitas pessoas associam erroneamente a obrigatoriedade de doação com a possibilidade de serem compelidas, por força de lei, a doar um órgão involuntariamente ao procurarem atendimento médico em hospitais.

Diante desse desafio cultural, torna-se necessário reavaliar a abordagem adotada. Uma proposição destacada neste trabalho é a implementação do consentimento informado em vida para transplantes, formalizado mediante registro em cartório. Essa prática ética e legal envolve informar completamente o paciente sobre os procedimentos, riscos e benefícios associados, permitindo-lhe tomar uma decisão voluntária e informada, com a capacidade de revogação a qualquer momento. A formalização por meio de documento assinado garante o registro adequado da decisão, respeitando os desejos manifestados pelo doador em vida e preservando sua autonomia.

Em linha com esse artigo, está em discussão o projeto de Lei 3643/19 , que propõe alterar a Lei dos Transplantes para explicitar que o consentimento familiar só é necessário para a doação de órgãos após a morte quando o potencial doador não tenha expressado sua vontade em vida.

Além disso, a Lei 14.722/2023, conhecida como "Lei Tatiane", que entrará em vigor em fevereiro de 2024, instituirá a Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e Transplante de Órgãos e Tecidos. Essa legislação tem como objetivo informar e conscientizar a população sobre a importância da doação de órgãos e tecidos, além de disseminar conhecimentos científicos sobre o assunto.

Em 2019, mais de 5 mil famílias no Brasil recusaram-se a doar órgãos de seus entes queridos, evidenciando a necessidade de intensificar os esforços de conscientização. A "Lei Tatiane" representa um marco legislativo para promover a conscientização da sociedade, reduzir as recusas à doação e estimular essa prática, em consonância com os princípios da política nacional de transplantes.

A nova legislação inclui a implementação de campanhas de divulgação e conscientização promovidas pelos estados, municípios e Distrito Federal. Essas campanhas terão como foco atividades educativas nas instituições de ensino, bem como o desenvolvimento de programas de capacitação destinados a gestores, profissionais da saúde e da educação. Essas medidas visam aumentar o conhecimento da população sobre a importância da doação de órgãos e tecidos, além de melhorar a infraestrutura e as competências dos profissionais envolvidos no processo de doação e transplante.

É relevante ressaltar que o senador Humberto Costa enfatizou que os pacientes têm acesso a assistência integral e gratuita por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse aspecto reforça o comprometimento da legislação em proporcionar condições adequadas para a conscientização da população e para o aprimoramento da infraestrutura e competências dos profissionais envolvidos no processo de doação e transplante de órgãos e tecidos.

4. Conflito entre o Art. 14 do Código Civil e o Art. 4º da Lei Fed. nº. 9.434/97

Conforme expresso no título, o presente capítulo estabelece uma correlação entre duas legislações distintas, a saber, o Código Civil e a Lei de Transplantes. Inicialmente, procederemos à análise do teor de cada um dos artigos pertinentes, iniciando pelo artigo 14 do Código Civil:

Art. 14. É válida, com objetivo científico, ou altruístico, a disposição gratuita do próprio corpo, no todo ou em parte, para depois da morte.

Parágrafo único. O ato de disposição pode ser livremente revogado a qualquer tempo.

Quanto ao artigo 4º da Lei Federal 9.434/97 está disposto que:

Art. 4º A retirada de tecidos, órgãos e partes do corpo de pessoas falecidas para transplantes ou outra finalidade terapêutica, dependerá da autorização do cônjuge ou parente, maior de idade, obedecida a linha sucessória, reta ou colateral, até o segundo grau inclusive, firmada em documento subscrito por duas testemunhas presentes à verificação da morte.

A presença desses dois dispositivos proporciona a regulamentação dos transplantes e da doação de órgãos e tecidos no Brasil, considerando as particularidades e possibilidades dos casos específicos, bem como as necessidades tanto dos doadores quanto dos receptores.

Contudo, é inegável perceber o conflito existente entre o texto dos dois dispositivos apresentados. Isso se evidencia porque, enquanto o artigo 4º da Lei especial estipula a necessidade de autorização de parentes para a retirada e subsequente doação de órgãos e tecidos, o artigo 14 do Código Civil não especifica essa necessidade, abordando a temática de forma mais abrangente, mesmo tendo sido incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro anos após a vigência da lei especial.

Esse impasse foi parcialmente resolvido com a publicação do Enunciado nº 277 da IV Jornada de Direito. Em resumo, o enunciado dispõe que o artigo 14 do Código Civil regulamenta a vontade do indivíduo durante a vida, ou seja, este deve deixar por escrito seu desejo de ser doador de órgãos ou tecidos. Na ausência dessa declaração expressa de vontade, aplica-se o artigo 4º da Lei Especial, transferindo o poder de decisão para os familiares.

Apesar dessa análise aparentemente simplificadora, a realidade é complexa. O Brasil, enquanto país cultural, em certas ocasiões, vê a cultura prevalecer, mesmo diante de diversas leis. A problemática deste capítulo reside no fato de que, se o indivíduo expressa por escrito seu desejo de ser doador e a família não autoriza a retirada dos órgãos e tecidos, a autorização torna-se ineficaz, sendo os médicos muitas vezes impedidos de salvar outras vidas.

Considerando a hierarquia normativa, é imperativo destacar que o critério da especialidade concede prevalência à norma específica sobre o assunto quando comparada à norma geral, mesmo que esta tenha sido promulgada posteriormente àquela. Nesse

contexto, a Lei dos Transplantes prevalece sobre o Código Civil, conferindo plenos poderes de decisão aos familiares, que podem ou não respeitar a vontade do falecido.

Assim, a vontade do falecido torna-se secundária diante da vontade da família. O artigo 4º da Lei 9.434/97 está em desacordo com a Constituição Federal, pois permite à família do falecido desrespeitar um desejo manifestado em vida, o qual deveria ser respeitado, infringindo princípios constitucionais garantidos a todos os indivíduos.

A título de comparação, pode-se recorrer ao testamento, documento pelo qual o falecido, em vida, determina a destinação de seu patrimônio, respeitando as exigências legais. Nesse contexto, o indivíduo expressa por escrito sua vontade, e a família não tem poder de influência, desde que esteja em conformidade com as normativas legais.

Desse modo, seria pertinente que o mesmo princípio se aplicasse à declaração de vontade de ser um doador de órgãos ou tecidos. O doador expressaria por escrito, e a família não teria poder de decisão.

Dessa maneira, torna-se evidente que o artigo 4º da Lei dos Transplantes apresenta uma lacuna legislativa que compromete o direito da pessoa humana de escolha, desrespeitando a autonomia da vontade do falecido, manifestada e devidamente documentada em vida. Torna-se necessária, portanto, uma revisão do texto do dispositivo ou uma alteração em sua interpretação para que a vontade daquele que já não está entre nós seja respeitada.

5. Tipos de consentimento para a doação de Órgãos e tecidos

Em cada país, de acordo com a sua respectiva legislação sobre transplante de órgãos, adotam um tipo de consentimento, na oportunidade trago os tipos de consentimento mais adotados, consentimento presumido e consentimento informado.

O consentimento presumido, pode ser devido em consentimento presumido puro e consentimento presumido fraco, já o consentimento informado, subdividimos em consentimento informado em vida e consentimento in formado pela família.

O tipo de consentimento adotado reflete diretamente na doação de órgãos e quaisquer mudanças implicam em uma linea tenue e podem gerar retrocesso, visto que deve se

ponderar muito quanto a cultura da doação estabelecida em cada país e principalmente sobre a educação dessa cultura.

5.1 Consentimento Presumido

O "consentimento presumido" é um conceito ético e legal que se refere à presunção automática de que uma pessoa concorda com determinadas ações, a menos que ela tenha expressado explicitamente o contrário. Essa abordagem é frequentemente aplicada em diferentes contextos, com destaque para a área da saúde, em particular na questão da doação de órgãos e tecidos.

No cenário da doação de órgãos, o consentimento presumido implica que, por padrão, presume-se que uma pessoa seja doadora, a menos que tenha registrado uma recusa explícita ou que seus familiares indiquem que ela era contrária à doação. Essa prática visa aumentar o número de doações e facilitar o processo, presumindo que a maioria das pessoas está disposta a contribuir para salvar vidas.

Contudo, o consentimento presumido também suscita debates éticos e legais. Algumas críticas argumentam que essa abordagem pode não respeitar adequadamente a autonomia e as verdadeiras intenções do indivíduo, uma vez que a presunção é aplicada de maneira generalizada.

Muitas jurisdições optam por abordagens intermediárias, como o "consentimento presumido fraco", que mantém a presunção, mas permite maior ênfase na possibilidade de expressar a recusa. Essa abordagem procura equilibrar a promoção da doação de órgãos com o respeito aos direitos individuais e a proteção da autonomia.

O consentimento presumido pode estender-se a outras áreas, como a participação em pesquisas médicas, desde que sejam respeitados os princípios éticos e legais subjacentes. Em qualquer contexto, é fundamental que haja transparência na informação fornecida aos indivíduos, garantindo que eles compreendam claramente as implicações de suas decisões e tenham a oportunidade de expressar suas escolhas de maneira consciente.

Em síntese, o consentimento presumido é uma abordagem que pressupõe automaticamente o consentimento para certas ações, a menos que haja uma recusa explícita. Sua aplicação requer considerações cuidadosas para equilibrar os objetivos

sociais, como a promoção da doação de órgãos, com o respeito à autonomia e aos direitos individuais.

5.2 Consentimento Presumido Puro

O "consentimento presumido puro" é um conceito que se refere a uma abordagem em que se presume automaticamente que uma pessoa consente com determinadas ações, a menos que tenha expressado explicitamente o contrário. Essa ideia é muitas vezes aplicada em contextos legais e éticos, particularmente em questões relacionadas à doação de órgãos e tecidos.

No contexto da doação de órgãos, o consentimento presumido puro implica que, por padrão, presume-se que uma pessoa concordaria em ser doadora de órgãos após a sua morte, a menos que tenha feito uma recusa explícita enquanto ainda estava viva. Essa abordagem busca simplificar o processo de doação e incentivar a generosidade, assumindo que a maioria das pessoas concordaria em contribuir para salvar vidas.

Na Áustria e na Bélgica, são países que adotam o consentimento presumido puro, anteriormente, na década de 1980, adotavam o consentimento presumido fraco, porém foram feitos altos investimento em campanhas educacionais pró-doação para não terem manifestação de não doadores.

No entanto, o consentimento presumido puro também gera debates éticos significativos, pois levanta questões sobre a verdadeira autonomia e as intenções do indivíduo. A crítica mais comum é que essa abordagem pode não respeitar adequadamente a autonomia individual, uma vez que a presunção de consentimento é aplicada de maneira bastante ampla e automática.

Muitos sistemas jurídicos e éticos optam por abordagens intermediárias, como o "consentimento presumido fraco", que permite a presunção de consentimento, mas também dá maior ênfase à possibilidade de expressar a recusa. Essa abordagem busca equilibrar a promoção da doação de órgãos com o respeito aos direitos individuais e a proteção da autonomia.

Portanto, o consentimento presumido puro é uma abordagem em que se presume automaticamente o consentimento para determinadas ações, a menos que haja uma recusa

explícita. Embora essa prática possa simplificar certos processos, ela também levanta questões éticas sobre a verdadeira autonomia individual e destaca a importância de encontrar um equilíbrio justo entre a promoção de objetivos sociais e o respeito aos direitos individuais.

5.3 Consentimento Presumido Fraco

O conceito de "consentimento presumido fraco" geralmente refere-se a situações em que se assume que uma pessoa teria consentido para determinadas ações, mas essa presunção é mais tênue ou sujeita a interpretações mais restritas. Esse termo é frequentemente aplicado em contextos jurídicos e éticos, especialmente no campo da doação de órgãos e tecidos.

No contexto da doação de órgãos, o consentimento presumido fraco implica que, por padrão, presume-se que uma pessoa concordaria em ser doadora de órgãos após a sua morte, a menos que tenha expressado explicitamente o contrário em vida. Essa abordagem difere do "consentimento presumido forte", no qual a presunção de consentimento é mais robusta e a doação é autorizada automaticamente, a menos que haja uma recusa expressa anterior do indivíduo.

O consentimento presumido fraco busca um equilíbrio entre a promoção da doação de órgãos, para atender às necessidades de transplantes, e o respeito à autonomia individual. No entanto, essa abordagem pode gerar ambiguidades e desafios éticos, uma vez que a presunção é mais sujeita a interpretações e pode não refletir com precisão as verdadeiras intenções do doador potencial.

Essas questões levantam debates éticos sobre a adequação da presunção do consentimento e destacam a importância de sistemas legais e éticos claros para lidar com essas situações. Em muitas jurisdições, as leis e políticas de doação de órgãos são estruturadas de maneira a garantir a máxima transparência, respeito à autonomia individual e proteção dos direitos dos potenciais doadores e suas famílias.

Destarte, o consentimento presumido fraco é uma abordagem que presume o consentimento para ações específicas, como a doação de órgãos, a menos que haja uma expressão clara em contrário. Essa prática visa equilibrar a necessidade de doações com

o respeito à autonomia individual, mas levanta questões éticas e destaca a importância de abordagens claras e transparentes nos contextos legais e de saúde.

A Espanha adota o consentimento presumido fraco, vez que a família, valida a doação de órgãos.

5.4 Consentimento Informado

O consentimento informado é um princípio ético e jurídico fundamental que permeia diversas áreas, sobretudo no âmbito da saúde, estabelecendo que uma pessoa tem o direito de ser informada de maneira clara e compreensível sobre qualquer procedimento médico ou intervenção antes de concordar com sua realização. Esse consentimento é essencial para garantir que as decisões relacionadas à saúde sejam tomadas de maneira voluntária e consciente, respeitando a autonomia e a dignidade do indivíduo.

No contexto médico, o processo de obtenção do consentimento informado envolve a explicação detalhada por parte do profissional de saúde sobre o diagnóstico, os objetivos do tratamento, as opções disponíveis, os riscos potenciais, os benefícios esperados e quaisquer alternativas existentes. O paciente, por sua vez, deve expressar sua compreensão dessas informações e concordar voluntariamente com o tratamento proposto.

Além da área da saúde, o consentimento informado é aplicado em diversos contextos, como pesquisas científicas, participação em estudos clínicos, coleta de dados pessoais, procedimentos estéticos, entre outros. Em todos esses cenários, a transparência na comunicação das informações relevantes é crucial para assegurar que o indivíduo esteja plenamente ciente das implicações de suas decisões.

Do ponto de vista jurídico, o consentimento informado serve como um elemento de defesa para os profissionais e instituições de saúde em caso de litígios. A documentação clara e precisa do processo de obtenção do consentimento reforça a validade ética e legal das decisões tomadas, protegendo os interesses de ambas as partes envolvidas.

O consentimento informado representa um compromisso ético com a autonomia e a autodeterminação do indivíduo. Sua aplicação diligente não apenas atende a requisitos legais, mas também contribui para a construção de uma relação de confiança entre

profissionais de saúde e pacientes, fundamentada no respeito mútuo e na promoção do bem-estar individual.

5.5 Consentimento Informado em Vida

O consentimento informado em vida é um conceito essencial no campo médico e jurídico, referindo-se à prática de obter a autorização de uma pessoa consciente e competente antes de realizar procedimentos médicos, tratamentos ou intervenções. Este princípio é fundamentado no respeito à autonomia e na ética médica, visando garantir que as decisões relacionadas à saúde sejam tomadas de maneira informada e voluntária pelo próprio indivíduo.

A obtenção do consentimento informado em vida implica na comunicação clara e compreensível por parte dos profissionais de saúde, apresentando informações relevantes sobre os procedimentos propostos, seus objetivos, benefícios esperados, possíveis riscos, alternativas disponíveis e, se aplicável, as consequências de se recusar a intervenção. O objetivo é capacitar o paciente a tomar decisões conscientes e alinhadas com seus valores e preferências.

Este tipo de consentimento é particularmente crucial em situações que envolvem procedimentos médicos invasivos, cirurgias, tratamentos prolongados ou qualquer intervenção que possa impactar significativamente a saúde do indivíduo. Além disso, o consentimento informado em vida não se limita apenas ao contexto médico, estendendo-se a outras áreas, como a participação em pesquisas clínicas, coleta e uso de dados pessoais, entre outros.

Juridicamente, a obtenção do consentimento informado em vida não apenas respeita a autonomia do paciente, mas também serve como uma defesa legal para os profissionais de saúde em caso de eventuais litígios. O registro claro e documentado do processo de obtenção do consentimento é crucial para estabelecer que a decisão foi feita de maneira ética e legal.

Em resumo, o consentimento informado em vida é um princípio ético e legal vital que preserva a autonomia do indivíduo, promovendo uma abordagem centrada no paciente. Sua aplicação eficaz não apenas fortalece a relação médico-paciente, mas também

contribui para uma prática médica ética, transparente e alinhada com os princípios fundamentais do respeito à dignidade e autonomia humanas.

5.6 Consentimento Informado pela Família

No contexto jurídico, a discussão sobre o consentimento informado estende-se à esfera da família, onde a tomada de decisões envolvendo membros familiares adquire contornos específicos. O consentimento informado pela família surge em situações que demandam decisões relevantes para a vida de um membro, geralmente em contextos médicos ou de cuidados prolongados.

Quando um indivíduo se encontra em uma condição que compromete sua capacidade de tomar decisões autonomamente, como em casos de incapacidade mental, os familiares muitas vezes são chamados a exercer o papel de representantes legais. Nesse contexto, o consentimento informado pela família assume uma importância crucial, pois implica que os familiares estejam devidamente informados sobre os procedimentos médicos, tratamentos ou intervenções propostas e, consequentemente, autorizem ou recusem tais ações em nome do membro da família incapaz.

A validade desse consentimento informado pela família está intrinsecamente ligada à clareza e à completude das informações fornecidas pelos profissionais de saúde. É fundamental que os familiares compreendam plenamente as opções disponíveis, os riscos e benefícios associados, bem como as possíveis consequências das escolhas a serem feitas em nome do membro incapacitado.

Além disso, em muitas jurisdições, há requisitos legais que regem o consentimento informado, inclusive quando realizado pela família. Estes requisitos buscam garantir que as decisões tomadas em nome do indivíduo incapaz sejam éticas, transparentes e estejam alinhadas com os princípios legais que protegem os direitos do paciente.

Contudo, o consentimento informado pela família pode gerar dilemas éticos, especialmente quando há divergências entre os membros familiares quanto às decisões a serem tomadas. Nestes casos, os tribunais podem ser acionados para resolver disputas,

buscando um equilíbrio entre a autonomia do paciente (mesmo que representada pela família) e o interesse no bem-estar do indivíduo incapaz.

Em síntese, o consentimento informado pela família representa uma extensão do debate sobre autonomia e decisões médicas, destacando a importância de proporcionar informação detalhada aos familiares e garantir a conformidade com os princípios éticos e legais que regem as decisões em contextos delicados que envolvem a saúde e o cuidado de membros familiares vulneráveis.

O Brasil adota na sua Lei de transplante, o consentimento familiar. Devido a essa prática, a taxa de recusa chegou a 70% nas regiões menos desenvolvidas do país . Nosso sistema, como de alguns outros países, é altruístico e voluntário, no qual os pacientes ou suas famílias podem escolher entre doar ou não os órgãos após a morte.

O grande dilema desse modo de consentimento é que , a maioria das pessoas não toma essa decisão em vida e mesmo aquelas que o fazem não a informam às suas famílias, pois não faz parte de nossa cultura falarmos sobre este tipo de assunto. Estudos mostram que aproximadamente 65% das pessoas são favoráveis à doação, um percentual discordante das atuais taxas de conversão .

6. A iniciativa Rio-Grandense, base para Autorização Eletrônica de Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, tecidos e Partes do Corpo Humano - AEDO

No Brasil, há um grande empenho do governo em realizar campanhas de conscientização da população sobre a doação de órgãos. O tema tem estado cada dia mais presente na mídia, principalmente após o apresentador Fausto Silva realizar um transplante de coração. Iniciativas como o programa "Doar é Legal", coordenado nacionalmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e executado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, têm por objetivo conscientizar mais pessoas a se tornarem doadoras de órgãos e frisam sempre que é preciso apoiar a vontade de doar à família.

Por meio deste programa, é possível emitir uma certidão que atesta a vontade de doar, que poderá inclusive ser compartilhada nas redes sociais, como o Facebook, com o intuito de informar aos familiares e amigos a decisão de ser doador. No entanto, essa certidão

não tem validade jurídica, pois não existe no Brasil nenhum documento válido para expressar a vontade de ser doador após a morte, até a criação das escrituras de doação que preconizam essa dissertação.

Em evolução ao projeto "Doar é Legal", a implementação da escritura com declaração de doação de órgãos e tecidos no Rio Grande do Sul não apenas destaca a vanguarda jurídica do estado, mas também reflete um avanço mais amplo no aprimoramento do sistema de doação no contexto brasileiro. Essa inovação legal representa um marco significativo no aperfeiçoamento das práticas relacionadas a doações, contribuindo para a eficiência, transparência e acessibilidade do sistema como um todo.

Ao adotar medidas que simplificam e agilizam a formalização de declarações antecipadas da vontade, o estado gaúcho demonstra um comprometimento em aprimorar não apenas a segurança jurídica, mas também a praticidade e a celeridade dos processos de doação. Essa abordagem inovadora pode servir como referência e inspiração para outras jurisdições brasileiras interessadas em modernizar e tornar mais eficientes suas práticas legais relacionadas a doações. A valorização da tecnologia, evidenciada pela aceitação de assinaturas digitais com certificado digital, destaca-se como uma medida contemporânea que alinha o sistema legal à era digital, conferindo mais agilidade e segurança aos procedimentos. Assim, o aprimoramento do sistema de doação no Rio Grande do Sul não apenas beneficia os cidadãos locais, mas também oferece um exemplo construtivo para o desenvolvimento de práticas mais eficazes em nível nacional.

O acordo de cooperação nº 219/2022 -DEC, celebrado entre diversas entidades no Rio Grande do Sul, estabelece diretrizes importantes para a promoção e incentivo à doação de órgãos no estado. Com a participação do Poder Judiciário, Colégio Notarial, Secretaria Estadual de Saúde, Associação dos Notários e Registradores, Conselho Regional de Medicina, Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre e Hospital de Clínicas de Porto Alegre, o acordo busca proporcionar um amplo e gratuito atendimento à população nos Tabelionatos de Notas, incentivando a realização de doações de órgãos e tecidos por meio da lavratura de escrituras públicas e outros atos de disposição sobre o próprio corpo para depois da morte.

O acordo, firmado em 5 de outubro de 2022, estabelece obrigações claras para cada uma das partes envolvidas. O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul tem o papel de promover

a orientação e fiscalização legal e administrativa dos serviços notariais e registrais para a consecução dos objetivos do acordo, além de autorizar a dispensa de recolhimento de emolumentos.

Por sua vez, o Colégio Notarial e a Anoreg devem fornecer atendimento específico nos Tabelionatos de Notas do estado para pessoas interessadas em realizar escrituras públicas de doação de órgãos e tecidos, garantindo a prevalência da vontade do doador. Eles também são responsáveis pela comunicação instantânea das declarações de doação de órgãos à Central de Transplantes do Rio Grande do Sul, bem como pela implementação de um sistema que permita a consulta das escrituras por meio do CPF e demais dados, mantendo essas informações de forma sigilosa e acessíveis após o falecimento do potencial doador.

Essas obrigações delineiam uma estrutura sólida para promover a doação de órgãos no estado, demonstrando um compromisso conjunto das entidades envolvidas em facilitar e incentivar esse ato de solidariedade.

O acordo de cooperação estabelecido no Rio Grande do Sul atribui responsabilidades específicas à Central Estadual de Transplantes, aos hospitais vinculados e ao CREMERS. Eles são encarregados de receber as informações dos Tabelionatos de Notas sobre os atos notariais que contenham a escritura de doação do potencial doador, realizar a consulta dentro do sistema após a constatação da morte encefálica e divulgar a ferramenta e o acesso à comunidade médica.

É importante destacar que o acordo tem uma vigência de 60 meses a partir da data de sua assinatura e não envolve ônus ou transferência de recursos entre os participantes, mantendo assim sua natureza altruística.

Além disso, a escritura pública de doação de órgãos realizada no Rio Grande do Sul segue as disposições dos artigos 17 e 19 do Decreto nº 9175/2018. Essa escritura não exclui o consentimento familiar, uma vez que o declarante nomeia dois familiares que validam sua vontade no documento.

O Provimento 164, de 27 de março de 2024, publicado no dia 02 de abril do mesmo ano vem para alterar o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo

Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para dispor sobre a Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, tecidos e Partes do Corpo Humano - AEDO.

Nas suas disposições iniciais podemos apontar o que está previsto no disposto na Lei n. 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, que regulamenta a retirada de tecidos, órgãos e partes do corpo humano para fins de transplante ou outra finalidade terapêutica de pessoas falecidas, o que depende da autorização do cônjuge ou parente, maior de idade, obedecida a linha sucessória, reta ou colateral, até o segundo grau, inclusive;

Isso denota que, o artigo quarto da legislação de transplante não pode ser afastado com realização da autorização, prevalece ainda o consentimento familiar.

Ainda as disposições iniciais apontam a seguinte consideração: "a necessidade de simplificar e tornar mais eficiente o processo de autorização para doação de órgãos, tecidos e partes do corpo humano", a autorização irá ajudar nas objeções familiares, onde cerca de 42% (quarenta e dois pontos percentuais) das famílias recusaram a doação de órgãos, alegando que o possível doador nunca havia conversado sobre o assunto, segundo o Registro Brasileiro de Transplantes.

Com objetivo de facilitar a declaração de vontade da doação de órgãos e tecidos, aumentando consideravelmente as doações e fomentando a discussão na sociedade sobre a importância desse ato solidário, visto que o nosso País não possui quaisquer investimentos quanto a educação quanto a doação de órgãos e tecidos, o que é pouquíssimo discutido em nossa sociedade.

A lei dos transplantes torna obrigatória a existência das centrais de notificação, captação e distribuição de órgãos, previstas no art. 13, que são notificadas pelos estabelecimentos de saúde no caso de diagnóstico de morte encefálica feito em paciente por eles atendidos, sendo que a quantidade de morte encefálica em cada serviço hospitalar denota, como será a formação e atuação dos profissionais da saúde que cuidam da captação de transplante.

É certo o interesse público, especificamente em prol do sistema nacional de saúde pública, e a importância de que todos os cidadãos tenham acesso gratuito a um mecanismo seguro que fomente e agregue o maior número de doadores de órgãos e tecidos e o objetivo de que seja respeitada a declaração de vontade do doador, como um único banco de doadores em nosso país.

É certo que a AEDO, possibilitará a manifestação inequívoca e segura da vontade e resguardando o princípio da autonomia da vontade, que deverá superar qualquer disposição em contrário.

A doação de órgãos no Brasil, além de ser tema de ordem fundamental e ser regulamentada pela Lei nº 9.434/97 (com alterações feitas pela Lei nº 10.211/01), também ganhou espaço no Código Civil de 2002 que, de acordo com a brilhante Maria Helena Diniz, consagra em seu Art. 14 e parágrafo único o "Princípio do Consenso Afirmativo" (DINIZ, 2016, p. 144).

O constituinte ao garantir a liberdade de dispor do próprio corpo após a morte como um direito da personalidade, claramente preferiu por privilegiar o próprio indivíduo, inclusive afiançando a probabilidade de mudança de posicionamento ao longo de sua vida, quando no parágrafo único do artigo 14 constituiu que o ato de disposição pode ser livremente revogado a qualquer tempo. Diante dessa antinomia jurídica, o Conselho de Justiça Federal (CJF), na IV Jornada de Direito Civil, aprovou o Enunciado nº 277.

A AEDO surgi como um instrumento que possibilitará a manifestação da vontade, porém não sua autonomia, visto que a natureza jurídica da declaração realizada na plataforma da AEDO é de instrumento particular, com reconhecimento de firma por autenticidade. Assim, como ocorre com as autorizações de viagens, que são emitidas pela plataforma.

Diferentemente, do Rio Grande do Sul, onde naquele estado, o instrumento utilizado era Escritura Pública com publicidade mitigado, similar aos testamentos públicos.

Em seu artigo primeiro o provimento aduz, a instituição da AEDO, como manifestação de vontade, da parte que utilizar do instrumento, prevê que deve ser realizada por Tabelião de Notas, da mesma forma que sua revogação.

A declaração será armazenada de forma segura, por meio de módulo específico do e-Notariado, é totalmente gratuita por força de interesse público específico da colaboração dos notários com o sistema de saúde, a gratuidade desse instrumento não se estende a demais meios de doação, como pode ocorrer nas Diretivas Antecipadas de Vontade, ou até por meio de Escrituras Públicas, exceto o que ocorre no Rio Grande do Sul.

O artigo terceiro do provimento, estabelece que: "o serviço de emissão da AEDO consiste na conferência, pelo tabelião de notas, da autenticidade das assinaturas dos cidadãos brasileiros maiores de 18 (dezoito) anos, nas declarações de vontade de doar órgãos,

tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante ou outra finalidade terapêutica post mortem."

De tal sorte, a autorização apenas é destinada, a quem está em plena capacidade de civil, deve-se atentar aos deficientes, sendo que o consentimento informado da pessoa com deficiência demanda uma abordagem sensível, personalizada e respeitosa, reconhecendo a importância de adaptar as práticas para garantir que todos os indivíduos, independentemente de suas habilidades, possam exercer plenamente o direito fundamental de participar nas decisões relacionadas à sua própria vida e saúde.

A AEDO é facultativa, permanecendo válidas as autorizações de doação de órgãos, tecidos e partes do corpo humano emitidas em meio físico, assim, não afasta outros documentos que possibilita a manifestação da vontade.

A existência da AEDO não dispensa o cumprimento do disposto no art. 4º da Lei n. 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, que é a autorização familiar, porém sua existência possibilita que os profissionais da saúde possam utilizá-la na entrevista familiar para a doação.

O procedimento da Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, Tecidos e Partes do Corpo Humano obedecerá a todas as formalidades exigidas para a prática do ato eletrônico, sendo que a autorização eletrônica emitida com a inobservância dos requisitos estabelecidos nos atos normativos previstos no referido provimento é nula de pleno direito, independentemente de declaração judicial.

O procedimento médico de consulta a AEDO, ocorre após a confirmação de morte encefálica, assim, a Coordenação Geral do Sistema Nacional de Transplantes ou as Centrais Estaduais de Transplantes poderão consultar as AEDOs para identificar a existência de declaração de vontade de doação.

O cadastramento do acesso médico ao sistema, cabe Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal que promoverá o cadastramento de órgãos públicos e privados ou profissionais que atuem ou tenham por objeto o atendimento médico, devidamente filiados ao Conselho Nacional ou Regional de Medicina, para a consulta das AEDOs.

Anualmente, cabe ao Ministério da Saúde, informar os dados dos estabelecimentos e profissionais autorizados a consultarem as AEDOs.

Quanto ao procedimento, o interessado declarará a sua vontade de doar órgãos, tecidos e partes do corpo humano por meio da AEDO, ou de revogar uma AEDO anterior, por

instrumento particular eletrônico e submeterá esse instrumento ao tabelião de notas, sendo competente para a emissão o tabelião do domicílio do declarante.

A declaração trata-se de instrumento particular uniforme, em todo o território nacional, e deverá ser assinada por dois meios: certificado digital notarizado, de emissão gratuita (arts. 285, II, e 292, § 4º, deste Código) ou certificado digital no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

O tabelião de notas emitirá a AEDO, ou revogará a já existente, após a prática dos seguintes atos: reconhecimento da assinatura eletrônica aposta no instrumento particular eletrônico por meio do módulo AEDO-TCP do e-Notariado (art. 306, III, deste Código) e realização de videoconferência notarial para confirmação da identidade e da autoria daquele que assina.

Vale salientar que, durante o procedimento, aparece ao usuário, quais órgãos o mesmo quer doar, opção de todos, o ainda pode selecionar, alguns, como um órgão apenas se assim o quiser.

Quanto a competência para do tabelionato, é possível que o usuário, escolha o cartório de notas dentre a competência do domicílio.

Por fim, a AEDO conterá, em destaque, a chave de acesso e QR Code para consulta e verificação da autenticidade na internet, não sendo necessário o acesso a mesma para a validação do QR Code. A AEDO poderá ser expedida pelo prazo ou evento a ser indicado pelo declarante e, em caso de omissão, a autorização é válida por prazo indeterminado.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o presente estudo sobre os avanços na legislação de doações, com ênfase na Autorização Eletrônica de Doação de Órgãos, Tecidos e Partes do Corpo Humano (AEDO), reitera a necessidade urgente de que o ordenamento jurídico brasileiro priorize a autonomia da vontade do indivíduo sobre a exigência do consentimento familiar. Esta priorização se torna imperativa diante do cenário dramático em que a fila de espera por um órgão no Brasil cresce ano após ano, contando atualmente com mais de 80 mil pessoas aguardando uma chance de vida. O modelo mais eficaz e alinhado aos direitos de personalidade para o país é, inequivocamente, aquele que garante a plena validade da manifestação em vida do doador, conferindo-lhe a máxima segurança jurídica.

Neste contexto de necessidade crítica, a AEDO emerge como o instrumento legal moderno e essencial para expressar essa autonomia da vontade em âmbito nacional. Sendo regulamentada por provimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e realizada pelos notários, ela se estabelece como o único documento reconhecido em todo o território nacional capaz de conferir segurança jurídica à declaração de vontade do doador de órgãos em vida.

Portanto, a AEDO não é apenas um avanço tecnológico; ela é o primeiro passo concreto e unificado para a afirmação do princípio da autonomia da vontade, visando desafogar a crescente fila de transplantes. Ao simplificar e robustecer a manifestação de desejo, o sistema brasileiro de doações move-se na direção de honrar a decisão do cidadão e, sobretudo, salvar milhares de vidas.

REFERÊNCIAS

Parte deste artigo fora publicado na Obra STENGHEN, João Rodrigo; MACHADO, Samila Ariana Alves; ANDRADE, Aline Rodrigues de. Comentários ao Código Nacional de Normas - Foro Extrajudicial. 1ª Edição. São Paulo: Editora Foco, 2024.

AMADEI, Vicente de Abreu. DIP, Ricardo et al (Org.). Introdução ao direito notarial e registral. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

ABADIE A, Gay S - The impact of presumed consent legislation on cadaveric organ donation: a cross-country study. J Health Econ, 2006;25:599-620

BIANCONI, Thiago Lobo. CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. SOUZA NETO, João Baptista de Mello e et al (Org.). Manual do Protesto de Letras e Títulos: Teoria e prática. São Paulo: QuartierLatin, 2017.

BARBIERI, Renata Vanzella. A doação de órgãos post mortem: o diálogo da lei especial e dos direitos da personalidade no tocante a autonomia da vontade sob a luz da bioética e da dignidade da pessoa humana. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012. Disponível em: http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2678/1/RENATA%20VANZELLA%20BARBIERI.pdf. Acesso em: 07 dez. 2023.

BARROSO, Luis Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. 2010. Disponível em: https://luisrobertobarroso.com.br/wp-

content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11 dez2010.pdf. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 25.set.2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20.set.2023.

BRASIL. Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 20.set.2023.

BRASIL. Lei n º 9.434, de 04 de fevereiro de 1997. (Lei de Transplantes). Brasília, DF: 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9434.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20.set. 2023.

BRASIL. Lei n.10.426, de 24 de abril de 2002. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10426.htmAcesso em: 25.set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de Março de 2015. Código de Processo Civil. Publicada no DOU em 17.3.2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento CNJ nº 18, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central [...]. Brasília: DJe, 2012. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Provimento 24, de 12 de outubro de 2012. Dispõe sobre a alimentação dos dados no sistema “Justiça Aberta”. Brasília, DF. Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3597. Acesso em: 25.set.2023

BRASIL. Provimento CNJ nº 65, de 14 de Dezembro de 2017. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Publicado no DJe em 15.12.2017.

BRASIL. Provimento 74, de 31 de julho de 2018. Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para

a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2637. Acesso em: 25.set.2023.

BRASIL. Provimento 88, de 1º de outubro de 2019. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016,e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025. Acesso em: 25.set.2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento CNJ nº 100, de 26 de maio de 2020. Dispõe sobre a prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema [...]. Brasília: DJe, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334. Acesso em: 14 set. 2023.

BUENO, Sérgio Luiz José. Tabelionato de protesto. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção cartórios). Coordenação: Christiano Cassettari.

BUENO, Sérgio Luiz José. O protesto de títulos e outros documentos de dívida: Aspectos práticos. Porto Alegre: Sérgio Luiz José Bueno, 2011.

COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de direito comercial. 25ª ed. Editora: Saraiva, 2013.

COHEN, Cláudio; OLIVEIRA, Reynaldo Ayer. Bioética, Direito e Medicina. São Paulo: Manole, 2020.

CONESA C, Rios A, Ramirez P et al - Psychosocial profile in favor of organ donation. Transplant Proc, 2003;35:1276-1281.

DIAS, Maria Berenice. Manual de Direito das Sucessões. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DINIZ, Maria Helena. O estado atual do biodireito. São Paulo: Saraiva, 2002.

DINIZ, Maria Helena. Enunciados Aprovados IV Jornada de Direito. Disponível em: http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/doutrina/direitocivil-geral/1794-enunciados aprovados -iv-jornada-de-direito-civil. Acesso em: 07 dez. 2023.

DINIZ, Maria Helena. Especialistas da ONU pedem fim da criminalização do aborto em todo o mundo. Disponível em: https://nacoesunidas.org/especialistas-da-onu-pedem-fim-da-criminalizacao-do-aborto-em-todo-o-mundo/. Acesso em: 09 de jun. de 2023.

EL DEBS, Martha; EL DEBS, Renata; SILVEIRA, Thiago. Sistema multiportas: a mediação e conciliação nos cartórios. Salvador: JusPodivm, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de. Direito civil: teoria geral. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

FIÚZA, Ricardo (coord.). Novo código civil comentado. 2ª ed. São Paulo : Saraiva, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KÜMPEL, Vitor Frederico et. al. Tratado Notarial e Registral. Vol. IV. São Paulo: YK Editora, 2017.

LIMA NETO, Francisco Vieira. O direito de não sofrer discriminação genética: uma nova expressão dos direitos da personalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LISSO, Wlademir. Doação de órgãos e transplante. São Paulo: Edições FEESP, 1998.
LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: Teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

MALUF, Aflaton Catanheiro (org.); VELOSO, Waldir de Pinho (coord). Comentários ao Código de Normas Extrajudiciais do Estado de Minas Gerais: Parte Geral, Processo Administrativo e Parte Final. Montes Claros: Caminhos Iluminados, 2021.

MARINHO, Alexandre. Transplante de órgãos no Brasil. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.periodicos.usp.br/rdisan/article/view/13224. Acesso em: 24 jun. 2023.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Método, 2019.

MEDINA-PESTANA JO, Vaz ML, Park SI et al - Organ transplantation in Brazil in the year 2002. Transplant Proc, 2004;36:799-801.

MORAIS, Taise Ribeiro; MORAIS, Maricelma Ribeiro. Doação de órgãos: é preciso educar para avançar. Revista Saúde em Debate, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/ pdf/sdeb/v36n95/a15v36n95.pdf. Acesso em: 24 jun. 2023.

MOURA, Maria Luciana de Mello Turiani Hourneaux de. Análise crítica dos 10 anos de regulamentação da Lei de Transplantes nº 9434. Disponível em: http://www.cbcd.org.br/ publicacoes/ged/edicao_02/artigo_01.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

OZ MC, Kherani AR, Rowe A et al - How to improve organ donation: results of the ISHLT/FACT poll. J Heart Lung Transplant, 2003;22:389-410.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. Diretiva Antecipada de Vontade Lato Sensu: o que deve acontecer com a vida, o corpo e o patrimônio no caso de perda de lucidez ou de morte? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto 2023(Texto para Discussão nº 320). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 11 ago. 2023.

PANTUZI, Renata do Amaral Fonseca. SOUZA NETO, João Baptista de Mello e et al (Org.). Manual do Protesto de Letras e Títulos: Teoria e prática. São Paulo: QuartierLatin, 2017.

PEGHINI, Cesar. Elementos de Direito de Família e Sucessões. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2018.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Direito Empresarial esquematizado. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

SÁ, Renato Montans de. Manual de direito processual civil: atualizado de acordo com o Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Apontamento sobre o protesto notarial. 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Direito Comercial, Direito Comercial, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. Direito Civil: contratos, 5. ed., v. 2. São Paulo: Atlas, 2004.

SCHREIBER, Anderson. Direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVEIRA, Paulo Victor Portella et al. Aspectos éticos da legislação de transplante e doação de órgãos no Brasil. Revista Bioética, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3615/361533248007.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

SOLLERO, Barbara Tuyama. Qualificação Registrária Conteúdo Jurídico, Brasilia-DF: 08 dez.2014,05:15.Disponivel em:https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42151/qualificacao-registraria. Acesso em: 20 set 2023.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Noções fundamentais de Direito Registral e Notarial. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil, v. IV, T1, contratos: teoria geral, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 07 dez. 2023.

UNIL, Conselho Permanente da União Internacional do Notariado. Declaração de Princípios do Sistema de Notariado Latino. Itens 9 e 10. Holanda, 1986.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Direito de Família. v. 5. 14. ed. São Paulo: Método, 2019.

TOMAZETTE, Marlon. Curso de direito empresarial: Título de crédito. V.2. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: parte geral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WATSON MB - Presumed consent for organ transplantation: a better system. Curr Surg, 2003;60:156-157.

WEBER, Fernanda. Transplante de órgãos e tecidos post mortem e a autonomia da vontade do doador versus autorização da família do de cujus. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 24, n. 5883, 10 ago. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/61234. Acesso em: 29 jun. 2023.

.

A PROPRIEDADE INTELECTUAL E A PROTEÇÃO DO CONHECIMENTO NA ERA DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

NEGRO, Gabryella Letice Da Nóbrega Dal [1]
PASSOS, Fernando[2]
BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto [3]
RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas[4]

A propriedade intelectual constitui um dos pilares do ordenamento jurídico contemporâneo e desempenha papel decisivo na promoção da inovação, da competitividade e do desenvolvimento econômico e social. Em um contexto global cada vez mais baseado na informação e no conhecimento, a proteção das criações intelectuais torna-se essencial não apenas para recompensar o esforço criativo, mas também para garantir a circulação equilibrada do saber. O presente estudo analisa a evolução e os fundamentos jurídicos da propriedade intelectual no Brasil, destacando seus mecanismos normativos, as transformações trazidas pela economia digital e os desafios éticos e tecnológicos da era da informação. Utiliza-se metodologia dedutiva e abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho discute o papel do Estado, das instituições de inovação e das organizações internacionais (como a OMPI e a OMC) na regulação e proteção do conhecimento. Conclui-se que a propriedade intelectual deve ser interpretada não apenas como um direito individual de exclusividade, mas como instrumento de política pública, capaz de promover o desenvolvimento sustentável, a inclusão e o progresso humano.

Palavras-chaves: Propriedade intelectual; Inovação; Direito autoral; Tecnologia; Desenvolvimento sustentável.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

[1] Graduanda em Direito (UNIARA).
[2] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) fpassos@uniara.edu.br
[3] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) rabbarboza@uniara.edu.br
[4] Doutora. Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) gcdframalheiro@uniara.com.br

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da moda ultrapassa os limites da estética para se afirmar como expressão cultural, social e econômica. A moda comunica valores, traduz identidades e movimenta uma das indústrias mais dinâmicas do mundo, responsável por bilhões de dólares em faturamento e geração de empregos. No Brasil, o setor da moda representa parcela significativa do PIB e da economia criativa, sendo também espaço fértil para a inovação, o design e o desenvolvimento sustentável (KISHI, 2020).

Com o avanço tecnológico e a globalização da informação, as criações de moda passaram a circular com velocidade inédita, o que intensificou o problema da reprodução indevida e da cópia de criações originais. Nesse cenário, o Direito da Propriedade Intelectual assume papel central na proteção da criatividade e na regulação dos direitos e deveres de autores, designers e marcas. O campo jurídico emergente conhecido como Fashion Law surge para dar conta das especificidades do setor da moda, articulando princípios do direito autoral, industrial, trabalhista e contratual (BARBOSA, 2017).

A Constituição Federal de 1988 assegura, no art. 5º, XXVII a XXIX, a proteção dos direitos autorais e industriais, vinculando-os à promoção da cultura e ao desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 1988). Essa base constitucional orienta a proteção das criações de moda como bens imateriais, expressão da inventividade humana e patrimônio cultural. Contudo, a aplicação concreta desses dispositivos enfrenta desafios, pois nem todas as criações se enquadram nos requisitos formais de patenteabilidade ou originalidade exigidos pelas leis específicas (BRASIL, 1996; BRASIL, 1998).

A partir da década de 2010, com a expansão do mercado global de moda e o fortalecimento do design nacional, intensificou-se o debate sobre a necessidade de instrumentos jurídicos específicos para o setor. A moda, por sua natureza efêmera e simbólica, demanda proteção flexível, capaz de equilibrar a inovação estética e a livre concorrência (GAMA, 2021). Nesse contexto, o Fashion Law surge como campo interdisciplinar, aproximando o direito da economia criativa, do design e da tecnologia (BASSO, 2020).

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a relação entre a propriedade intelectual e o Fashion Law, investigando os limites e as possibilidades da proteção jurídica das criações de moda no Brasil. Como objetivo específico, examina o caso paradigmático Christian Louboutin v. Yves Saint Laurent, que consolidou o reconhecimento da marca de posição e redefiniu o conceito de distintividade nas marcas de design (WIPO, 2023).

A metodologia adotada é dedutiva e qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e estudo de caso, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial. Busca-se, com isso, compreender de que maneira a propriedade intelectual pode atuar como instrumento de incentivo à criatividade e à inovação no setor da moda, sem comprometer o acesso, a diversidade e a função social da arte e do design.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS DA PROPRIEDADE INTELECTUAL

A propriedade intelectual é um dos ramos mais dinâmicos e estratégicos do Direito contemporâneo. Ela visa proteger as criações do intelecto humano, reconhecendo o valor econômico, cultural e social da criatividade. De acordo com a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO), trata-se do conjunto de direitos que recaem sobre as criações do espírito humano nos campos literário, artístico, científico, tecnológico e industrial (WIPO, 2023). Sua finalidade é garantir ao criador a exclusividade temporária de exploração, assegurando-lhe o retorno moral e econômico do esforço criativo.

Do ponto de vista conceitual, a propriedade intelectual divide-se em direito autoral e propriedade industrial. O primeiro tutela as criações artísticas e literárias, enquanto o segundo abrange as invenções, modelos de utilidade, desenhos industriais, marcas e indicações geográficas (BRASIL, 1996; BRASIL, 1998). Essa distinção, embora didática, revela a dualidade do sistema: de um lado, a valorização da autoria individual; de outro,

a proteção da inovação como fator de desenvolvimento econômico e social (BARBOSA, 2017).

A Constituição Federal de 1988 insere a propriedade intelectual no rol dos direitos fundamentais, vinculando-a à função social da propriedade e ao princípio da livre iniciativa (BRASIL, 1988). Essa base constitucional confere à propriedade intelectual uma dupla natureza: é simultaneamente direito subjetivo e instrumento de política pública. O Estado tem o dever de proteger o criador e, ao mesmo tempo, assegurar que o conhecimento circule e beneficie toda a coletividade (SILVA, 2022).

Historicamente, o desenvolvimento da propriedade intelectual está associado à ascensão do pensamento liberal e ao fortalecimento do Estado moderno. Filósofos como John Locke e Immanuel Kant ofereceram fundamentos teóricos que permanecem atuais. Locke (apud MENEZES, 2013) via na propriedade o resultado do trabalho humano — o homem adquire o direito sobre aquilo em que aplica seu esforço. Kant, por sua vez, defendia que a obra intelectual é uma extensão da personalidade do autor, devendo ser protegida não apenas por seu valor econômico, mas também por seu conteúdo moral e espiritual.

No contexto da Revolução Industrial, a inovação técnica tornou-se motor da economia, e a proteção das invenções passou a ser vista como instrumento de estímulo ao progresso. A criação das primeiras legislações de patentes, na Inglaterra e na França, marcou o início do sistema jurídico moderno de propriedade industrial. No século XIX, os acordos internacionais, como a Convenção de Paris de 1883 e a Convenção de Berna de 1886, consolidaram a cooperação entre os Estados, criando um padrão internacional mínimo de proteção (CORREA, 2019).

A partir do século XX, com a fundação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) em 1967, o tema passou a integrar a agenda de desenvolvimento global. Posteriormente, o Acordo TRIPS (1994), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), harmonizou normas de proteção intelectual com as políticas comerciais internacionais (OCDE, 2023). Esse movimento elevou a propriedade intelectual à condição de ativo estratégico, essencial à economia baseada em conhecimento.

No Brasil, a estrutura normativa atual consolida-se a partir das leis federais nº 9.279/1996 (Lei da Propriedade Industrial) e nº 9.610/1998 (Lei dos Direitos Autorais), ambas inspiradas nas diretrizes da OMPI e da OMC. O país também aderiu à Convenção de Paris, à Convenção de Berna e ao Acordo TRIPS, incorporando ao direito interno os princípios da não discriminação e do tratamento nacional (BRASIL, 1996; BRASIL, 1998).

Do ponto de vista doutrinário, autores como Denis Borges Barbosa e José de Oliveira Ascensão ressaltam que a propriedade intelectual é um direito de natureza híbrida, pois, embora conceda exclusividade ao titular, está condicionada ao cumprimento de sua função social (BARBOSA, 2017). Essa função social manifesta-se na obrigação de que o exercício do direito não impeça o desenvolvimento científico, o acesso à cultura e a difusão do conhecimento (SILVA, 2022).

Para Paulo de Barros Carvalho (2013), a propriedade intelectual representa um ponto de equilíbrio entre os princípios da liberdade e da igualdade: a proteção estimula a criação individual, mas também deve assegurar a justiça distributiva e o interesse coletivo. Essa concepção é reforçada pela teoria da solidariedade criativa, segundo a qual a exclusividade deve coexistir com mecanismos de acesso e compartilhamento do saber (KISHI, 2020).

A dimensão econômica da propriedade intelectual é igualmente relevante. Na sociedade do conhecimento, as patentes, marcas e direitos autorais constituem ativos intangíveis que movimentam cadeias produtivas e impulsionam o comércio internacional (OCDE, 2023). O valor de empresas e instituições está cada vez mais vinculado à sua capacidade de gerar, proteger e gerir conhecimento. Assim, a gestão da propriedade intelectual converte-se em instrumento essencial para a competitividade e a sustentabilidade.

Contudo, a expansão da propriedade intelectual também suscita críticas. Economistas como Stiglitz (2019) apontam que o excesso de proteção pode criar barreiras à difusão tecnológica e ampliar desigualdades entre países. Essa tensão entre proteção e acesso torna-se ainda mais complexa na era digital, em que a informação se reproduz com facilidade e a autoria se dilui em redes colaborativas.

A propriedade intelectual, portanto, enfrenta o desafio de adaptar-se a uma nova lógica econômica e cultural, marcada pela globalização, pela inovação constante e pela digitalização do conhecimento. É necessário repensar o papel do Direito como mediador entre a liberdade criativa e a necessidade de garantir segurança jurídica e estímulo à inovação (LIMA, 2018).

No campo do Fashion Law, essa discussão assume contornos ainda mais complexos. A moda é simultaneamente arte, comunicação e indústria. Suas criações combinam elementos funcionais e estéticos, o que dificulta sua classificação como obra protegida por direitos autorais ou como invenção industrial. Por essa razão, o sistema jurídico precisa desenvolver interpretações mais flexíveis e mecanismos híbridos de tutela, capazes de abranger a singularidade do design e da criação de moda (BASSO, 2020).

Em síntese, os fundamentos teóricos e jurídicos da propriedade intelectual revelam sua vocação para servir como ponte entre o direito e a inovação. O desafio atual consiste em compatibilizar a proteção do criador com o interesse coletivo, garantindo que a criatividade humana continue sendo motor de desenvolvimento econômico, cultural e social.

2.2 DIREITO AUTORAL E O NOVO PARADIGMA DA CRIAÇÃO

O sistema de propriedade intelectual tem por finalidade proteger a criação humana em suas diversas manifestações — seja no campo artístico, literário, científico ou tecnológico. Dentro dele, os direitos autorais e a propriedade industrial configuram instrumentos complementares de estímulo à inovação, assegurando ao criador a exclusividade temporária de exploração econômica e o reconhecimento moral de sua autoria (BARBOSA, 2017).

2.2.1 O Direito Autoral como tutela da criação artística e estética

O direito autoral é regulado no Brasil pela Lei nº 9.610/1998, que protege as obras

literárias, artísticas e científicas, incluindo textos, obras plásticas, musicais, audiovisuais, arquitetônicas e programas de computador (BRASIL, 1998). Ele assegura ao autor dois conjuntos de prerrogativas: os direitos morais, que são inalienáveis e garantem a paternidade e a integridade da obra, e os direitos patrimoniais, que permitem sua exploração econômica e cessão mediante autorização (GAMA, 2021).

A particularidade do direito autoral é que sua proteção surge com o simples ato de criação, independentemente de registro. O registro tem natureza declaratória e não constitutiva. Entretanto, em casos de litígio, o registro pode servir como prova de anterioridade e autoria (CORREA, 2019). Essa característica é especialmente importante para o setor da moda, onde as criações surgem em ciclos rápidos e nem sempre há tempo hábil para a formalização de registros antes da divulgação pública (BASSO, 2020).

O campo autoral, contudo, enfrenta limites quando se trata da proteção de obras utilitárias ou funcionais. A Lei nº 9.610/1998 exclui da proteção as ideias, métodos e sistemas, bem como as criações cuja forma seja ditada unicamente pela função (BRASIL, 1998). Isso significa que peças de vestuário e acessórios de moda, embora revelem criatividade, muitas vezes são consideradas objetos utilitários e não obras artísticas no sentido estrito da lei (BARBOSA, 2017).

Essa lacuna levou ao desenvolvimento de interpretações ampliadas do conceito de obra autoral. A doutrina moderna propõe a noção de “criação estética aplicada”, reconhecendo proteção autoral a produtos de design que expressem originalidade e valor artístico (GAMA, 2021). Nesse contexto, o design de moda pode ser visto como expressão autoral, quando revela inovação estética e individualidade criativa, ultrapassando a mera funcionalidade.

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO) tem reforçado essa visão, reconhecendo o design como campo essencial da economia criativa e defendendo sua proteção híbrida, tanto pelo direito autoral quanto pela propriedade industrial (WIPO, 2023). Essa compreensão é especialmente relevante para o Fashion Law, no qual a fronteira entre arte e utilidade é tênue.

2.2.2 A Propriedade Industrial e o papel do INPI

A propriedade industrial, regulamentada pela Lei nº 9.279/1996, abrange as invenções, modelos de utilidade, desenhos industriais, marcas e indicações geográficas (BRASIL, 1996). Sua função é estimular o desenvolvimento tecnológico e assegurar a lealdade concorrencial. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é o órgão responsável pela análise e concessão dos registros e patentes.

O sistema de patentes concede ao inventor exclusividade por um período determinado (geralmente 20 anos), em troca da divulgação pública de sua criação. Essa lógica — incentivo em troca de difusão — estabelece um ciclo virtuoso: o criador é recompensado e a sociedade se beneficia da disseminação do conhecimento (LIMA, 2018).

No caso dos desenhos industriais, a proteção recai sobre a forma plástica ornamental de um objeto, quando esta apresenta novidade e originalidade (BRASIL, 1996). Esse instituto é de grande importância para o setor da moda, pois permite registrar padrões de design, cortes, texturas e formatos inovadores. O registro do desenho industrial é concedido por 10 anos, prorrogáveis por três períodos de 5 anos cada, totalizando até 25 anos de proteção.

As marcas, por sua vez, são sinais distintivos visualmente perceptíveis que identificam produtos ou serviços. A marca cumpre função essencial na concorrência moderna, representando não apenas um identificador comercial, mas também um símbolo de reputação e qualidade (OCDE, 2023). Em mercados de forte apelo visual, como a moda, a marca é parte integrante da identidade estética da empresa e de seu posicionamento simbólico no imaginário do consumidor (KISHI, 2020).

A marca de posição, uma categoria recente no ordenamento jurídico brasileiro (reconhecida pelo INPI em 2021), é um exemplo de avanço na compreensão da função estética e distintiva do design. Esse tipo de marca protege a aplicação específica de um sinal em determinada posição do produto, desde que essa localização seja distintiva e não meramente funcional (BRASIL, 2021). É justamente esse conceito que fundamentou o

famoso caso Louboutin, objeto de análise posterior neste artigo.

2.2.3 A interseção entre Direito Autoral e Propriedade Industrial

A fronteira entre o direito autoral e a propriedade industrial é cada vez mais fluida, especialmente em setores como o da moda, do design e da tecnologia. Ambas as modalidades de proteção coexistem e podem incidir sobre a mesma criação, desde que respeitados seus requisitos e finalidades distintas (BARBOSA, 2017).

Por exemplo, uma bolsa de grife pode ser protegida como desenho industrial, em razão de sua forma plástica ornamental, e também como obra autoral, se houver valor artístico reconhecido. Além disso, o nome ou logotipo da marca pode ser registrado como marca nominativa ou figurativa, e a padronagem exclusiva, como marca de posição (BRASIL, 1996; WIPO, 2023).

Essa sobreposição de proteções é denominada pela doutrina de "camada de tutela cumulativa", fenômeno que reflete a complexidade da economia criativa contemporânea (CORREA, 2019). No entanto, ela também impõe desafios, pois o excesso de registros pode gerar barreiras ao acesso e limitar a inovação, contrariando o princípio da função social da propriedade (SILVA, 2022).

O equilíbrio entre exclusividade e acesso é o cerne do debate moderno sobre a propriedade intelectual. Conforme destaca Joseph Stiglitz (2019), o monopólio intelectual é uma ferramenta de incentivo à criação, mas seu uso excessivo pode reforçar desigualdades e restringir a difusão do conhecimento. No campo da moda, essa preocupação se torna ainda mais relevante, já que a criatividade floresce em ambientes colaborativos e em constante reinvenção.

2.2.4 Inovação, tecnologia e economia criativa

O desenvolvimento tecnológico e a digitalização da economia transformaram a maneira como se produz, consome e protege o conhecimento. A chamada "economia criativa", termo cunhado por John Howkins no início dos anos 2000, baseia-se na

capacidade humana de gerar valor a partir da imaginação e da originalidade. Nesse contexto, a propriedade intelectual torna-se o eixo jurídico que sustenta a produção simbólica e criativa (KISHI, 2020).

No Brasil, a Agenda Nacional de Propriedade Intelectual (2022-2030) reconhece a importância de integrar inovação, educação e proteção jurídica para fortalecer setores estratégicos, como o design e a moda (BRASIL, 2023). A inclusão da indústria criativa como eixo de política pública reflete a percepção de que a proteção do conhecimento é condição para o desenvolvimento sustentável e a soberania cultural.

O Fashion Law, enquanto campo interdisciplinar, incorpora essa visão sistêmica. Ele compreende que proteger a criação é também proteger a identidade e a diversidade cultural. A moda é um espelho da sociedade e um espaço de resistência, onde o direito deve garantir tanto a liberdade criativa quanto a preservação da autenticidade das expressões culturais (BASSO, 2020).

Dessa forma, a relação entre direito autoral, propriedade industrial e inovação é indissociável. A proteção jurídica, longe de ser mero instrumento econômico, deve ser entendida como política de valorização do conhecimento, da cultura e da dignidade humana (SILVA, 2022).

2.3 FASHION LAW E O DESIGN COMO EXPRESSÃO INTELECTUAL

A moda, por sua natureza multifacetada, envolve dimensões artísticas, econômicas, tecnológicas e culturais. Ela reflete comportamentos sociais, traduz identidades e movimenta uma cadeia produtiva que vai da concepção criativa à comercialização global. No contexto jurídico, a moda deixou de ser vista apenas como fenômeno estético para ser reconhecida como campo de estudo e prática jurídica autônoma, conhecido como Fashion Law — o Direito da Moda (BASSO, 2020).

O Fashion Law surge inicialmente nos Estados Unidos, na década de 2000, como resposta à necessidade de regulamentar questões específicas da indústria da moda, como a proteção de marcas, contratos de licenciamento, direitos autorais, relações trabalhistas e responsabilidade socioambiental das empresas do setor (GAMA, 2021). A partir desse

movimento, universidades como Fordham (EUA), Bocconi (Itália) e Sorbonne (França) criaram cursos voltados à intersecção entre moda e direito, reconhecendo a moda como campo legítimo de estudo jurídico.

No Brasil, o Fashion Law começou a ganhar destaque a partir da década de 2010, com o fortalecimento da economia criativa e o crescimento de marcas autorais independentes. O país, reconhecido por sua diversidade cultural e riqueza artesanal, viu emergir uma nova geração de estilistas e empreendedores criativos, que passaram a demandar proteção jurídica para suas criações (KISHI, 2020). Assim, o Fashion Law brasileiro consolidou-se como ramo interdisciplinar que dialoga com o direito empresarial, autoral, trabalhista, tributário, ambiental e digital, buscando responder aos desafios éticos e econômicos da indústria da moda.

2.3.1 A moda como linguagem e criação intelectual

A moda deve ser compreendida como linguagem e meio de comunicação social. O vestuário, longe de ser apenas utilitário, transmite mensagens culturais, políticas e identitárias (BASSO, 2020). Desse modo, cada coleção, peça ou detalhe de design pode ser visto como expressão do intelecto humano e, portanto, passível de proteção jurídica.

O design de moda, enquanto processo criativo que combina forma, cor, textura e funcionalidade, é uma manifestação típica da criação estética aplicada, conceito fundamental para o reconhecimento jurídico da autoria e da originalidade (GAMA, 2021). Quando o design ultrapassa a mera funcionalidade e revela um valor artístico próprio, ele se enquadra como obra intelectual (BRASIL, 1998).

Entretanto, a efemeridade e a velocidade dos ciclos de consumo dificultam a aplicação prática da legislação. A cada estação, novas coleções são lançadas, e o intervalo entre a criação e a reprodução ilícita se reduz drasticamente. Essa dinâmica demanda instrumentos de proteção mais ágeis e eficazes. É nesse contexto que a propriedade industrial, especialmente o registro de desenho industrial e o registro de marca de posição, tem se mostrado uma ferramenta estratégica (BRASIL, 1996; BRASIL, 2021).

No caso da moda, a inovação raramente está em uma invenção técnica, mas sim

em uma combinação criativa de elementos visuais e simbólicos. Por essa razão, a moda insere-se na fronteira entre o direito autoral e a propriedade industrial, exigindo abordagens híbridas. O reconhecimento da moda como expressão cultural e artística é essencial para assegurar a proteção de seu conteúdo simbólico e identitário (BARBOSA, 2017).

2.3.2 O papel da propriedade intelectual na indústria da moda

A propriedade intelectual aplicada à moda tem papel estratégico para a sustentabilidade e a competitividade do setor. De acordo com a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO, 2023), o design é um dos pilares da economia criativa global, sendo responsável por mais de 30% dos registros de propriedade intelectual no mundo.

A proteção jurídica das criações de moda oferece múltiplos benefícios: garante exclusividade, evita a concorrência desleal, estimula o investimento em pesquisa e inovação e valoriza o capital simbólico da marca (LIMA, 2018). Além disso, a formalização dos direitos de propriedade intelectual fortalece a governança corporativa e amplia o acesso a mercados internacionais.

No entanto, a aplicação prática da propriedade intelectual à moda enfrenta limitações estruturais. Em primeiro lugar, nem toda criação atende aos requisitos de novidade e originalidade exigidos para o registro como desenho industrial (BRASIL, 1996). Em segundo lugar, o custo e a morosidade do processo de registro podem afastar pequenos criadores e empreendedores, concentrando a proteção nas grandes marcas (OCDE, 2023).

Essas limitações exigem políticas públicas de democratização do acesso à propriedade intelectual e de capacitação de profissionais da moda em gestão jurídica. Programas de formação em educação empreendedora e inovação, como os desenvolvidos por universidades e incubadoras de design, são fundamentais para aproximar criadores e instrumentos legais (KISHI, 2020).

2.3.3 O design como identidade e valor simbólico

O design de moda é mais do que a aparência externa de um produto; ele representa a identidade e o posicionamento de uma marca no mercado. A escolha de uma cor, um formato ou um material pode comunicar pertencimento, status ou estilo de vida. Essa dimensão simbólica é o que diferencia o produto de moda de um simples bem de consumo (BASSO, 2020).

No caso das marcas de luxo, a identidade visual é um ativo essencial. Ela cria valor emocional e estabelece vínculos simbólicos entre consumidor e marca (OCDE, 2023). A proteção jurídica desses elementos — logos, cores, estampas, padrões, costuras, posicionamentos — é vital para evitar a diluição da marca e preservar sua exclusividade. Autores como Elizabeth Gama (2021) e Carlos Correa (2019) destacam que o direito precisa reconhecer a importância do valor intangível na economia moderna. No campo da moda, o valor de uma marca não está apenas no produto físico, mas no seu significado social e cultural. Assim, o design é, ao mesmo tempo, elemento funcional e comunicacional, que confere autenticidade e diferenciação.

A proteção do design, entretanto, não pode restringir o fluxo criativo. É necessário que o direito atue como mediador entre a exclusividade e a liberdade artística, assegurando que a moda continue sendo espaço de experimentação e diversidade (BARBOSA, 2017). Nesse sentido, a aplicação equilibrada da propriedade intelectual é condição para que o setor se desenvolva de forma sustentável e ética.

2.3.4 A consolidação do Fashion Law no Brasil

O Fashion Law brasileiro ainda é um campo em consolidação. Embora o país possua legislação robusta de propriedade intelectual, a aplicação prática às criações de moda carece de uniformidade jurisprudencial (BASSO, 2020). Decisões judiciais divergentes sobre o que constitui originalidade e distintividade em produtos de moda demonstram a necessidade de maior especialização dos operadores do direito.

A jurisprudência nacional tem reconhecido gradualmente a possibilidade de

proteção de criações de moda sob o manto do direito autoral e do desenho industrial. Um marco importante foi a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.507.234/SP, que reconheceu a possibilidade de cumulação de proteção autoral e industrial sobre um mesmo produto, desde que preenchidos os requisitos legais. Essa decisão aproximou o Brasil das práticas internacionais e fortaleceu a segurança jurídica do setor (BRASIL, 2015).

Além da esfera judicial, iniciativas legislativas e acadêmicas vêm contribuindo para o amadurecimento do campo. Projetos de lei e grupos de pesquisa em universidades como a USP, a UNB e a ESPM têm debatido a necessidade de políticas públicas específicas para a moda, envolvendo sustentabilidade, inovação e proteção intelectual.

No plano internacional, o Brasil participa de fóruns da OMPI e da OMC que discutem a proteção de expressões culturais e o fortalecimento das indústrias criativas (WIPO, 2023). Essa integração é essencial para alinhar o país às melhores práticas globais e promover a inserção competitiva da moda brasileira no mercado internacional.

Em síntese, o Fashion Law representa a convergência entre o direito e a criatividade. Ele reconhece o valor jurídico, econômico e simbólico das criações de moda, propondo um modelo de proteção equilibrado, que respeite tanto o direito de exclusividade quanto a função social da arte e da inovação. A consolidação desse campo é passo indispensável para que o Brasil avance rumo a uma economia criativa inclusiva, sustentável e juridicamente segura.

2.4 O CASO LOUBOUTIN E AS MARCAS DE POSIÇÃO

O caso Christian Louboutin v. Yves Saint Laurent é considerado um marco na história da propriedade intelectual aplicada à moda. Ele redefiniu os limites da proteção de marcas de posição e trouxe à tona o debate sobre o equilíbrio entre distintividade estética e funcionalidade técnica no design de produtos. Mais do que uma disputa comercial entre duas grifes de luxo, o caso tornou-se símbolo da consolidação do Fashion Law como campo autônomo do Direito, no qual estética, criatividade e inovação dialogam com princípios de concorrência e propriedade industrial (GAMA, 2021).

2.4.1 Contexto fático e jurídico do caso

O estilista francês Christian Louboutin iniciou, em 1992, a produção de sapatos femininos com solado vermelho-lacado, caracterizando uma assinatura visual única que se tornaria o principal símbolo de sua marca. Em 2008, Louboutin obteve o registro do solado vermelho como marca nos Estados Unidos, alegando que a cor aplicada especificamente à sola do calçado conferia distintividade e reconhecimento imediato do produto (WIPO, 2023).

A controvérsia surgiu em 2011, quando a maison Yves Saint Laurent (YSL) lançou uma coleção de sapatos monocromáticos, incluindo modelos vermelhos com sola da mesma cor. Louboutin moveu ação judicial perante o Tribunal Federal de Nova York, alegando violação de marca registrada e concorrência desleal. A YSL, por sua vez, argumentou que a cor vermelha, quando aplicada integralmente ao sapato, possuía função estética e não poderia ser apropriada por uma única empresa (CORREA, 2019).

A decisão inicial do tribunal distrital negou a liminar a Louboutin, entendendo que uma única cor, aplicada a um produto de moda, não poderia ser protegida por marca, pois seria elemento funcional e não distintivo. Contudo, a decisão foi parcialmente reformada pelo Tribunal de Apelações do Segundo Circuito dos Estados Unidos (2012), que reconheceu a validade da marca apenas quando o solado vermelho contrastasse com o restante do calçado (UNITED STATES COURT OF APPEALS, 2012).

O tribunal considerou que a cor, em posição específica, podia adquirir distintividade secundária, ou seja, poderia ser reconhecida pelo público como indicativo de origem empresarial, desde que não desempenhasse função estética essencial (GAMA, 2021). Assim, consolidou-se o conceito de marca de posição, que protege não a cor em si, mas sua aplicação específica em determinado local do produto.

2.4.2 O conceito de marca de posição

A marca de posição é uma categoria de marca que se caracteriza pela aplicação de um sinal (cor, forma, símbolo, palavra, elemento gráfico) em uma posição específica

de um produto, de modo a individualizá-lo. Sua distintividade decorre não do elemento isolado, mas da forma como ele é inserido no design (WIPO, 2023).

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual define a marca de posição como "um sinal distintivo que consiste na colocação específica de um elemento na superfície de um produto, conferindo-lhe caráter distintivo e reconhecibilidade" (WIPO, 2023, p. 17). Esse conceito, antes restrito às legislações de países europeus e aos Estados Unidos, foi recentemente incorporado ao sistema brasileiro.

No Brasil, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) reconheceu formalmente a possibilidade de registro de marcas de posição em 2021, por meio da Resolução nº 37/2021. A norma estabelece que a marca de posição deve possuir três elementos fundamentais:

- aplicação específica do sinal em local determinado do produto;
- possibilidade de representação gráfica dessa posição;
- distintividade em relação a outros produtos do mesmo gênero (BRASIL, 2021).

O reconhecimento dessa categoria representou um avanço significativo na proteção da moda, pois permite registrar padrões de design e elementos visuais que antes ficavam vulneráveis à cópia. A marca de posição funciona como uma ponte entre o direito autoral e a propriedade industrial, garantindo proteção à estética distintiva sem exigir inovação técnica (LIMA, 2018).

2.4.3 A análise jurídica do caso Louboutin

O julgamento do caso Louboutin consolidou uma série de princípios fundamentais para a proteção de marcas não tradicionais. Em primeiro lugar, reafirmou que o sinal distintivo pode ser constituído não apenas por palavras e logotipos, mas também por elementos sensoriais, como cor, textura e som (WIPO, 2023). Em segundo lugar, estabeleceu que a proteção da cor como marca depende da ausência de função estética essencial, ou seja, a cor não pode ser indispensável para a aparência ou o desempenho do produto (UNITED STATES COURT OF APPEALS, 2012).

O tribunal considerou que o solado vermelho da Louboutin havia adquirido significado secundário, sendo reconhecido pelos consumidores como símbolo da marca. Essa distinção entre cor funcional e cor distintiva é central para o Fashion Law, pois delimita o espaço legítimo de proteção estética. A decisão protegeu o elemento criativo sem impedir que outras marcas utilizassem o vermelho em contextos diferentes, preservando a liberdade concorrencial (CORREA, 2019).

Do ponto de vista da doutrina, o caso Louboutin representa o fortalecimento da função comunicacional da marca. A marca, mais do que um indicador comercial, é um vetor simbólico de identidade e valor social (BASSO, 2020). A sola vermelha não apenas diferencia o produto, mas comunica status, exclusividade e desejo, transformando-se em ícone cultural. Essa dimensão simbólica é o que justifica a proteção jurídica de elementos estéticos na moda contemporânea.

A decisão também reforçou o papel do consumidor na identificação do caráter distintivo. A percepção pública tornou-se elemento essencial da prova de distintividade. Em outras palavras, a validade da marca depende de sua capacidade de ser reconhecida como sinal de origem, e não como característica funcional do produto (GAMA, 2021).

2.4.4 Reflexos do caso Louboutin no Brasil

O precedente internacional influenciou diretamente o debate jurídico brasileiro. Com a edição da Resolução INPI nº 37/2021, o Brasil passou a admitir expressamente o registro de marcas de posição, ampliando o alcance da proteção industrial. Essa inovação aproximou o sistema brasileiro das práticas europeias e norte-americanas, permitindo às marcas nacionais e estrangeiras proteger elementos estéticos distintivos (BRASIL, 2021).

Entre os primeiros registros concedidos no Brasil após essa mudança, destaca-se justamente o solado vermelho de Louboutin, formalmente reconhecido como marca de posição em 2022. O registro conferiu proteção à aplicação da cor vermelha (Pantone 18-1663TP) na sola dos sapatos femininos, consolidando o entendimento de que a distintividade decorre da combinação de forma, cor e posição (BRASIL, 2022).

Esse avanço demonstra o amadurecimento do sistema nacional de propriedade

industrial e reforça o diálogo entre Fashion Law e Inovação Tecnológica. A proteção de marcas não tradicionais, como cores, formas, sons e posições, é fundamental para a consolidação de um ambiente jurídico que valorize a criatividade e a diversidade (KISHI, 2020).

Contudo, persistem desafios. O reconhecimento de marcas de posição ainda é recente e carece de consolidação jurisprudencial. É preciso estabelecer critérios objetivos para avaliar distintividade e função estética, evitando tanto a banalização quanto o monopólio indevido de elementos comuns da linguagem visual (BARBOSA, 2017). O excesso de proteção pode limitar a liberdade artística e restringir a inovação, contrariando os princípios da função social da propriedade e da livre concorrência (SILVA, 2022).

2.4.5 A importância simbólica e econômica do caso

O caso Louboutin transcende o aspecto jurídico e revela a transformação da moda em linguagem de poder simbólico e econômico. Ele ilustra como a propriedade intelectual se tornou instrumento de diferenciação e posicionamento de marca em uma economia global baseada em intangíveis. A sola vermelha, mais do que um componente estético, tornou-se símbolo de status e exclusividade, convertendo-se em ativo valioso de branding (OCDE, 2023).

Para Elizabeth Gama (2021), o caso exemplifica a evolução da tutela das criações de moda rumo a uma proteção comunicacional, que reconhece o valor semiótico e cultural da marca. A marca deixa de ser mero sinal mercadológico para se tornar elemento narrativo de identidade. Essa mudança reflete uma nova compreensão jurídica da propriedade intelectual como espaço de diálogo entre economia, arte e cultura (BASSO, 2020).

Além disso, a decisão contribuiu para o fortalecimento da ética concorrencial. Ao proteger a originalidade sem impedir a livre criação, o tribunal norte-americano reafirmou que a função da propriedade intelectual é equilibrar incentivo e liberdade, e não estabelecer privilégios absolutos (STIGLITZ, 2019).

No Brasil, o precedente inspira uma nova geração de juristas e empreendedores

criativos a compreenderem o valor jurídico da estética e a importância da gestão estratégica da propriedade intelectual. A partir dele, a moda passa a ser reconhecida como setor legítimo de inovação, capaz de gerar desenvolvimento econômico e cultural sustentável.

Em síntese, o caso Louboutin marca o ponto de convergência entre arte, tecnologia e direito. Ele demonstra que a inovação estética é tão relevante quanto a inovação técnica e que o sistema jurídico deve ser sensível às novas formas de criação e expressão humana.

2.5 DESAFIOS JURÍDICOS E TECNOLÓGICOS NA MODA

O avanço da tecnologia digital e das práticas sustentáveis transformou profundamente a indústria da moda, gerando novos desafios jurídicos e éticos. A moda contemporânea é caracterizada por um processo produtivo globalizado, veloz e altamente conectado. A disseminação instantânea de informações e o uso de ferramentas digitais para criação e comercialização exigem do Direito uma capacidade de adaptação que acompanhe a inovação sem sufocar a liberdade criativa (LIMA, 2018).

No contexto da economia digital, a moda tornou-se um campo de experimentação tecnológica. Ferramentas de inteligência artificial (IA), impressão 3D, realidade aumentada, NFTs (tokens não fungíveis) e blockchain estão sendo utilizadas para desenvolver, registrar e comercializar criações. Essa integração entre moda e tecnologia desafia as categorias tradicionais da propriedade intelectual e impõe ao Fashion Law a tarefa de reinterpretar conceitos como autoria, originalidade e titularidade (BASSO, 2020; WIPO, 2023).

2.5.1 Inteligência Artificial e autoria na moda

A utilização de algoritmos de inteligência artificial na criação de designs de moda levanta questões jurídicas inéditas. Em 2022, a empresa norte-americana The Fabricant lançou uma coleção digital gerada por IA e vendida como arte em NFT, sem que houvesse

um criador humano direto. Situações como essa suscitam a pergunta: quem é o autor da obra? O programador, o usuário ou a própria máquina?

O ordenamento jurídico brasileiro ainda não possui regulamentação específica sobre autoria de obras criadas com o auxílio de IA. A Lei nº 9.610/1998, ao tratar da criação intelectual, parte do pressuposto de que o autor é uma pessoa física (BRASIL, 1998). Assim, criações puramente algorítmicas permanecem em zona cinzenta. De acordo com Elizabeth Gama (2021), a ausência de definição legislativa pode gerar insegurança jurídica e dificultar a proteção das inovações digitais no setor da moda.

No campo da propriedade industrial, o problema é semelhante. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) ainda não reconhece patentes com autores não humanos. No entanto, órgãos internacionais, como o European Patent Office (EPO) e a WIPO, têm iniciado discussões sobre a possibilidade de registro de invenções geradas por inteligência artificial (WIPO, 2023).

Em termos éticos, a inteligência artificial desafia o valor da criatividade humana. Conforme argumenta Joseph Stiglitz (2019), a tecnologia deve ser instrumento de ampliação das capacidades humanas, e não substituto da criação intelectual. Nesse sentido, o Direito precisa garantir que a inovação tecnológica mantenha a centralidade da pessoa e respeite os princípios constitucionais da dignidade e da função social da propriedade (SILVA, 2022).

2.5.2 Blockchain, NFTs e autenticidade digital

Outro avanço tecnológico que impacta o Fashion Law é o uso do blockchain como instrumento de autenticação e rastreabilidade. Essa tecnologia cria um registro descentralizado e imutável, capaz de certificar a origem e o histórico de um produto. Na moda, o blockchain vem sendo utilizado para combater a falsificação, garantir a transparência da cadeia produtiva e certificar o valor sustentável das peças (OCDE, 2023).

O registro em blockchain também pode servir como prova de anterioridade para criações de design, funcionando como mecanismo alternativo de proteção intelectual (KISHI, 2020). Plataformas como VeChain e Arianee já oferecem serviços de certificação

digital de produtos de moda, vinculando cada item a um código único que comprova sua autenticidade.

Além disso, a tecnologia dos NFTs (tokens não fungíveis) inaugurou uma nova forma de expressão artística e comercial. Marcas como Gucci, Dolce & Gabbana e Balmain lançaram coleções de moda digital vendidas em blockchain. Esses ativos representam bens únicos e indivisíveis, conferindo ao comprador a propriedade de um item digital original (WIPO, 2023).

A ausência de legislação específica, contudo, gera incertezas. Questões como a validade jurídica dos contratos de compra de NFTs, a proteção autoral dos arquivos digitais e a tributação de ativos virtuais ainda carecem de normatização clara no Brasil (LIMA, 2018). O Fashion Law deve, portanto, contribuir para a construção de uma governança jurídica que assegure a proteção de criadores e consumidores nesse novo ambiente virtual.

2.5.3 Sustentabilidade e responsabilidade socioambiental

A sustentabilidade é um dos grandes desafios da moda contemporânea. O setor é um dos maiores consumidores de água e geradores de resíduos do mundo, além de empregar milhões de pessoas em condições de vulnerabilidade (OCDE, 2023). Nesse cenário, a aplicação dos princípios da função social da propriedade e da responsabilidade corporativa torna-se indispensável.

De acordo com Kishi (2020), o Direito da Moda precisa incorporar o conceito de propriedade intelectual sustentável, que reconhece a responsabilidade ambiental e social como componentes da criação. As marcas devem ser incentivadas a adotar práticas éticas e transparentes, garantindo rastreabilidade da cadeia produtiva e respeito aos direitos trabalhistas.

O Fashion Law, nesse sentido, atua como instrumento regulatório e de incentivo. Ele estimula o desenvolvimento de marcas éticas, que valorizem o comércio justo, a inclusão e o respeito às tradições culturais. Ao proteger o design sustentável, o Direito contribui não apenas para o fortalecimento econômico, mas também para a preservação

ambiental e cultural (BASSO, 2020).

A sustentabilidade também se relaciona à economia circular, modelo que busca reduzir o desperdício e prolongar o ciclo de vida dos produtos. O reuso, a customização e a reciclagem de peças implicam novas formas de titularidade e contratos. Questões como o direito de revenda e a titularidade sobre o design modificado exigem revisões normativas e interpretação inovadora da propriedade intelectual (CORREA, 2019).

6.4 Desafios éticos e culturais na globalização da moda

A globalização da moda gera oportunidades, mas também riscos. O uso indevido de expressões culturais tradicionais, como tecidos, bordados e símbolos indígenas, configura o fenômeno da apropriação cultural. Esse tipo de conduta, embora muitas vezes legal sob o ponto de vista formal, levanta dilemas éticos sobre o respeito às identidades coletivas (KISHI, 2020).

O Fashion Law pode contribuir para mitigar esse problema ao promover instrumentos jurídicos de proteção do patrimônio cultural imaterial, previstos na Convenção da UNESCO de 2003 e incorporados ao ordenamento brasileiro (BRASIL, 2006). A valorização das comunidades criativas e o reconhecimento de seus saberes tradicionais como formas de propriedade intelectual ampliam o conceito de autoria e reforçam a função social da cultura (SILVA, 2022).

Outro desafio ético relevante diz respeito à hiperconsumação e à obsolescência programada da moda. O modelo de “fast fashion” cria ciclos de consumo cada vez mais curtos e incentiva práticas produtivas ambientalmente insustentáveis (OCDE, 2023). A partir do princípio da solidariedade, o Fashion Law propõe um paradigma alternativo baseado na moda lenta (slow fashion), que valoriza a durabilidade, o respeito ambiental e o trabalho justo (BASSO, 2020).

A incorporação de valores éticos ao direito da moda é um passo essencial para o equilíbrio entre inovação, mercado e dignidade humana. O papel do jurista, nesse contexto, não se limita à aplicação da norma, mas à construção de uma cultura jurídica comprometida com a sustentabilidade e a justiça social.

2.5.5 A necessidade de atualização legislativa e formação interdisciplinar

O conjunto de transformações tecnológicas e culturais discutido acima revela a urgência de atualizar o marco jurídico da propriedade intelectual. As normas atuais, formuladas em uma época analógica, ainda não contemplam adequadamente as criações digitais, as obras colaborativas e as novas formas de comercialização (GAMA, 2021).

Para Carlos Correa (2019), o desafio das próximas décadas será desenvolver legislações flexíveis, capazes de proteger a inovação sem engessar o progresso tecnológico. Isso exige diálogo entre juristas, designers, engenheiros e economistas. O Fashion Law, com sua natureza interdisciplinar, oferece o ambiente ideal para essa integração.

Além disso, é fundamental investir em educação jurídica e empreendedora. Profissionais da moda devem compreender os mecanismos de proteção intelectual, enquanto advogados e gestores precisam entender as dinâmicas criativas e mercadológicas do setor (LIMA, 2018). Essa sinergia é a base de um sistema de inovação sustentável e inclusivo.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que a propriedade intelectual ocupa papel central na estrutura jurídica e econômica da sociedade contemporânea, especialmente quando aplicada à indústria da moda. O estudo permitiu compreender que a proteção das criações de moda transcende a mera questão estética ou mercadológica: ela está intimamente ligada à valorização da criatividade, à promoção da inovação e à afirmação da identidade cultural.

Ao longo da análise, verificou-se que o sistema de propriedade intelectual brasileiro, composto pela Lei nº 9.279/1996 (Propriedade Industrial) e pela Lei nº 9.610/1998 (Direitos Autorais), oferece instrumentos robustos de proteção, mas ainda carece de ajustes para acompanhar a velocidade da transformação tecnológica e a natureza efêmera da moda (BRASIL, 1996; BRASIL, 1998). O reconhecimento recente das marcas de posição pelo INPI, em 2021, é um avanço significativo, pois permite a tutela de

elementos visuais e simbólicos que caracterizam a identidade das marcas (BRASIL, 2021).

O caso Louboutin, analisado em detalhe neste estudo, foi decisivo para consolidar internacionalmente o conceito de marca de posição e ampliar a compreensão sobre o papel comunicacional da marca. A decisão reforçou a necessidade de equilibrar proteção e concorrência, reconhecendo o valor distintivo da estética sem inviabilizar a liberdade criativa (WIPO, 2023; GAMA, 2021). Esse equilíbrio é o cerne do Fashion Law, que se propõe a harmonizar os direitos dos criadores com o interesse público de acesso, sustentabilidade e diversidade cultural.

No campo teórico, a pesquisa contribui para o fortalecimento da abordagem interdisciplinar entre Direito, Design e Economia Criativa. Ao integrar conceitos da filosofia, da teoria jurídica e das ciências sociais, o estudo reafirma que a propriedade intelectual deve ser compreendida como direito de natureza híbrida, que une dimensões individuais e coletivas (BARBOSA, 2017; SILVA, 2022). Essa leitura rompe com a visão puramente patrimonialista e destaca a função social da propriedade intelectual, compreendendo-a como instrumento de desenvolvimento humano e tecnológico.

Do ponto de vista prático, o trabalho reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à educação em propriedade intelectual, à capacitação jurídica de designers e empreendedores, e à modernização dos órgãos de registro e fiscalização. A simplificação dos processos do INPI, a criação de linhas de fomento à inovação e a ampliação de parcerias entre universidades, empresas e instituições públicas são medidas essenciais para democratizar o acesso à proteção jurídica e fomentar a competitividade da moda brasileira (LIMA, 2018; KISHI, 2020).

A pesquisa também evidencia que o Fashion Law é um campo promissor para o fortalecimento da sustentabilidade e da ética corporativa. A moda, como setor global, deve responder às demandas contemporâneas de responsabilidade socioambiental, respeito aos direitos humanos e valorização das culturas locais. O Direito, ao proteger a propriedade intelectual, tem o dever de promover práticas de consumo consciente, inclusão e transparência (BASSO, 2020; OCDE, 2023).

Além disso, a emergência das tecnologias digitais, como inteligência artificial,

NFTs e blockchain, traz novas oportunidades e desafios. É necessário desenvolver mecanismos legais que assegurem a autoria, a rastreabilidade e a autenticidade das criações digitais. O Fashion Law, com sua natureza inovadora, deve liderar esse processo de atualização normativa e de reflexão ética sobre o papel da tecnologia na criatividade humana (GAMA, 2021; STIGLITZ, 2019).

Como contribuição teórica, o estudo propõe a ampliação do conceito de propriedade intelectual para abranger não apenas o produto final, mas também o processo criativo e colaborativo que o origina. A autoria compartilhada, o design participativo e as práticas de co-criação exigem novas abordagens jurídicas que valorizem a coletividade e a inovação aberta (CORREA, 2019).

Como contribuição prática, defende-se a adoção de uma agenda nacional de proteção à moda e ao design, integrada à Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI), com foco na inovação sustentável, na internacionalização de marcas brasileiras e na valorização das expressões culturais tradicionais (BRASIL, 2023). Essa política deve unir governo, setor produtivo e academia na construção de um ecossistema criativo competitivo e ético.

Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar os seguintes temas: a autoria e a responsabilidade em criações geradas por inteligência artificial; os impactos jurídicos e econômicos dos NFTs e do metaverso no setor da moda; o papel do Fashion Law na regulação da sustentabilidade e do consumo consciente; e a análise comparada entre o modelo brasileiro e as legislações estrangeiras de proteção ao design.

Essas linhas de investigação podem contribuir para o aperfeiçoamento do arcabouço jurídico da propriedade intelectual e para o fortalecimento da economia criativa como pilar de desenvolvimento sustentável.

Conclui-se, portanto, que a propriedade intelectual aplicada à moda representa muito mais do que um instrumento de proteção econômica: é uma ferramenta de transformação cultural, ética e tecnológica. O Fashion Law surge como expressão desse novo paradigma jurídico, no qual o Direito não apenas protege a criação, mas também orienta a inovação rumo à inclusão, à diversidade e à sustentabilidade. Proteger o conhecimento é proteger a criatividade humana e garantir sua difusão ética é assegurar o

futuro da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Denis Borges. *Propriedade intelectual: introdução e teoria geral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BASSO, Maristela. *Fashion Law: direito e moda no século XXI*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 maio 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autorais)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 1998.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. *Resolução INPI nº 37, de 13 de setembro de 2021 (Marcas de Posição)*. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 2021.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual – ENPI 2023-2030*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2023.

CORREA, Carlos M. *Propriedade intelectual e desenvolvimento: uma visão crítica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GAMA, Elizabeth. *Direito autoral e novas tecnologias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

KISHI, Sandra. *Inovação, propriedade intelectual e desenvolvimento sustentável*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LIMA, Thiago. *Propriedade industrial e política de inovação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2018.

MENEZES, Paulo de Barros Carvalho. *Justiça fiscal e harmonização tributária: fundamentos da solidariedade no direito contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Revenue Statistics 2023: Tax Structure in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

STIGLITZ, Joseph E. *O preço da desigualdade: como a sociedade dividida de hoje ameaça o nosso futuro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

UNITED STATES COURT OF APPEALS. *Christian Louboutin S.A. v. Yves Saint Laurent America, Inc.* United States Court of Appeals for the Second Circuit, 696 F.3d 206 (2d Cir. 2012).

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*. Paris: UNESCO, 2003.

WIPO – World Intellectual Property Organization. *World Intellectual Property Indicators 2023*. Geneva: WIPO, 2023.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

GT 5 - INOVAÇÕES NO DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA

Às 15h00 do dia 24 de outubro de 2025 reuniu-se o Grupo de Trabalho n. 5, com presença de professores coordenadores convidados, sendo presidente eu, o Prof. Dr. Plínio A. B. Gentil, compartilhando a direção dos trabalhos com a Profa. Dra. Audrey Martins. Assim, até aproximadamente às 18h00, desenvolveu-se a apresentação das pesquisas e artigos inscritos, seguindo-se comentários da Coordenação e debates. Nessa atividade, foram apresentados treze trabalhos, sendo doze na forma de artigo completo e um como resumo expandido.

Os autores, indicados na lista de presença e ata das apresentações, expuseram resultados de suas pesquisas em diversos campos, alinhados com a temática do GT, sendo caso de, em brevíssimo resumo, mencionar os seguintes temas: Autonomia e Ética na atividade médica em casos de interrupção legal da gravidez; Negação de Incidente de Insanidade Mental em casos de crimes sexuais; Cyber-hipocondria jurídica e ansiedade informacional; Cláusulas Contratuais disruptivas; Mídia e Processo Penal, com ênfase no Júri; Efetividade de Leis de proteção da Amazônia; Linguagem cartorial; Idealização da Infância e crimes contra a dignidade sexual; Justa Causa em caso de doações; Governança das *Startups* e regulação insuficiente; Políticas Públicas no Esporte; Problemas da Arbitragem na Gestão de Conflitos; Direito à Moradia e Usucapião.

O conjunto de trabalhos apresentou uma produção acadêmica interdisciplinar, voltada à reflexão sobre os desafios da inovação, da governança e da efetividade das instituições jurídicas e públicas no contexto contemporâneo. Os estudos discutem, sob diferentes enfoques, a integração entre tecnologia, direito e gestão, abordando temas como sustentabilidade fiscal, linguagem clara, desjudicialização, arbitragem e ética na administração pública. De forma convergente, as pesquisas revelam um compromisso com a construção de uma governança mais transparente, eficiente e inclusiva, que valoriza o equilíbrio entre autonomia institucional, responsabilidade social e acesso à justiça. O conjunto das análises evidencia a consolidação de um pensamento jurídico crítico e propositivo, comprometido com a transformação democrática e tecnológica do Estado brasileiro.

As exposições foram feitas dentro dos limites temporais regulares, com clareza e objetividade, verificando-se a alta qualidade das pesquisas e a relevância dos temas escolhidos pelos pesquisadores, o que suscitou elevado interesse dos presentes, evidenciado pela densidade dos comentários e debates que se seguiram.

Ao cabo do período dos trabalhos, encerrou-se a atividade do Grupo de Trabalho n. 5, ficando saudada a Universidade de Araraquara pela realização do Congresso e agradecidos todos que contribuíram para sua concretização.

Prof. Dr. Plínio A. B. Gentil

LINGUAGEM CLARA E VISUAL LAW NO EXTRAJUDICIAL: INOVAÇÃO DE BAIXO CUSTO PARA PREVENIR CONFLITOS

SEGURA, Felipe Targão[1]
BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto[2]
RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas [3]
MARTINS, Audrey Moretti[4]

A comunicação jurídica, historicamente caracterizada pelo formalismo e pela opacidade, constitui um dos principais obstáculos ao acesso efetivo à justiça no Brasil. Nesse cenário, a aplicação da linguagem clara e do Visual Law apresenta-se como proposta de inovação comunicacional voltada à simplificação do discurso jurídico, à ampliação da transparência e à redução das assimetrias de informação entre operadores do Direito e cidadãos. Este artigo analisa, à luz da Lei nº 6.015/1973, da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), da Lei nº 14.382/2022 (SERP) e do Provimento CNJ nº 149/2023, de que forma essas ferramentas podem ser aplicadas aos serviços extrajudiciais, especialmente aos Registros de Imóveis, como meio de prevenir conflitos, aumentar a previsibilidade das decisões e melhorar a experiência do usuário, sem a necessidade de altos investimentos tecnológicos. A pesquisa, de natureza qualitativa e caráter exploratório, fundamenta-se na análise de documentos normativos, relatórios institucionais e estudos contemporâneos sobre legal design e inovação pública, dialogando com autores como Hagan (2019), Martins e Silva (2022) e Sousa e Santos (2024), além de incorporar diretrizes do Conselho Nacional de Justiça expressas na Resolução CNJ nº 347/2020 e no Pacto Nacional pela Linguagem Simples de 2023. Os resultados apontam que o uso sistemático da linguagem clara e de recursos visuais estruturados nas comunicações extrajudiciais promove ganhos de compreensão, previsibilidade e confiança, tanto para os usuários quanto para as serventias, reduzindo retrabalho, tempo de tramitação e taxas de impugnação de títulos. Argumenta-se que a clareza comunicacional deve ser reconhecida como princípio jurídico e instrumento de governança, capaz de traduzir a complexidade normativa em linguagem acessível, garantindo maior efetividade, transparência e legitimidade institucional. Conclui-se que a clareza, mais do que uma escolha estilística, representa uma forma de inovação

[1] Mestre. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos. feliperimk@gmail.com.
[2] Pós-Doutor. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos. rbonotto@uniara.com.br.
[3] Doutora. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos. gcdframalheiro@uniara.edu.br.
[4] Doutora. Universidade de Araraquara – Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos.

de baixo custo e alto impacto social, consolidando o extrajudicial como ambiente de cidadania e de prevenção de litígios.

Palavras-chave: Linguagem clara; Visual Law; Registro de Imóveis; Inovação; Gestão de Conflitos.

1 INTRODUÇÃO

A linguagem é o eixo estruturante do Direito, por meio dela, o ordenamento jurídico se manifesta, cria obrigações, reconhece direitos e confere validade às relações sociais, entretanto, a linguagem jurídica brasileira consolidou-se historicamente como hermética, rebuscada e excessivamente formal, o que, embora garanta precisão técnica, acaba afastando o cidadão comum da compreensão das normas que o regem. Essa forma de expressão, conhecida popularmente como "juridiquês", perpetua uma barreira simbólica e prática entre o Direito e a sociedade, comprometendo o acesso à justiça e a efetividade das instituições. Em um cenário em que a democratização da informação é um dos pilares da boa governança, a simplificação da comunicação jurídica tornou-se uma necessidade institucional e ética.

Nesse contexto, emergem com relevância crescente os movimentos de Linguagem Clara (*Plain Language*) e de Visual Law, que propõem a revisão das práticas comunicacionais no campo jurídico, substituindo a complexidade e o excesso de jargões por textos diretos, objetivos e complementados por elementos visuais que facilitem a compreensão.

A Linguagem Clara se fundamenta no princípio de que o destinatário da mensagem deve ser capaz de entender seu conteúdo na primeira leitura, sem depender de intermediários técnicos. Já o Visual Law utiliza recursos gráficos, diagramas, ícones e fluxogramas para traduzir informações jurídicas complexas de forma intuitiva e visualmente acessível. Ambas as abordagens buscam um mesmo objetivo: aproximar o Direito das pessoas, tornando-o inteligível, transparente e funcional.

A adoção dessas metodologias comunicacionais vem sendo estimulada por instituições públicas e órgãos do sistema de justiça, em especial pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem reconhecido o potencial do Visual Law e da Linguagem Clara

como instrumentos de ampliação do acesso à justiça. A Resolução CNJ nº 347/2020 legitima o uso de recursos visuais e linguagem acessível em peças processuais e comunicações judiciais, enquanto o Pacto Nacional pela Linguagem Simples, firmado em 2023, consagra a clareza como diretriz de atuação do Estado. Trata-se de um movimento institucional que entende a linguagem não como mero meio de expressão, mas como um elemento essencial de governança, transparência e eficiência pública.

Entretanto, a incorporação dessas práticas ainda é incipiente no campo extrajudicial, especialmente nos Registros de Imóveis, que desempenham papel central na formalização de direitos reais e na prevenção de litígios. Os serviços extrajudiciais representam a face mais próxima do cidadão em relação ao Estado, sendo espaços de concretização de direitos cotidianos — propriedade, casamento, nascimento, óbito, partilhas, entre outros. O contato com esses serviços é, muitas vezes, o primeiro momento em que o cidadão interage diretamente com a linguagem jurídica. Nesse ponto, a clareza da comunicação tem impacto direto sobre a segurança jurídica, a satisfação do usuário e a eficiência administrativa.

O ambiente registral, porém, ainda carrega traços do formalismo jurídico tradicional. As exigências formuladas pelos registradores, os modelos de comunicação e até os editais e certidões reproduzem um padrão linguístico denso, de difícil assimilação pelo público leigo. Essa característica cria assimetria de informação entre o cartório e o usuário, gerando confusões sobre procedimentos, indeferimentos por equívocos formais, retrabalho e, em muitos casos, judicialização desnecessária. A ausência de clareza, portanto, converte-se em fator de ineficiência e de aumento de custos sociais.

Diante desse cenário, este artigo propõe analisar como a Linguagem Clara e o Visual Law podem ser implementados nos serviços extrajudiciais, com foco no Registro de Imóveis, como estratégias de inovação de baixo custo voltadas à prevenção de conflitos e à previsibilidade das decisões registrais. A pesquisa parte da hipótese de que a comunicação, quando redesenhada a partir de princípios de clareza e usabilidade, funciona como uma forma de governança de conflitos por desenho — um modelo em que o conflito é mitigado na origem, por meio da compreensão adequada das informações e exigências envolvidas.

O conceito de governança por desenho é inspirado na noção de Legal Design, difundida por Margaret Hagan (2019), que defende o redesenho dos sistemas jurídicos a partir da experiência do usuário. Nesse sentido, a inovação não depende exclusivamente de tecnologia, mas da capacidade institucional de repensar fluxos comunicacionais e narrativas documentais, orientando-se pela perspectiva do cidadão. Em vez de "informatizar o juridiquês", trata-se de transformar a linguagem em ferramenta de cidadania, promovendo entendimento, engajamento e confiança.

Do ponto de vista normativo, o ordenamento jurídico brasileiro oferece bases sólidas para a adoção dessas práticas. A Lei nº 6.015/1973, que rege os registros públicos, estabelece o dever de publicidade e transparência, princípios que se concretizam apenas quando a informação é compreensível. A Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) reforça a necessidade de comunicações claras, precisas e acessíveis nas relações que envolvem o tratamento de dados pessoais. Já a Lei nº 14.382/2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), introduziu a lógica da usabilidade e da interoperabilidade como princípios de eficiência, abrindo espaço para a incorporação de práticas de design informacional. Além disso, o Provimento CNJ nº 149/2023, ao tratar da modernização dos serviços extrajudiciais, enfatiza a importância da padronização e da simplificação dos procedimentos, o que naturalmente se estende à forma de comunicação.

Essas bases legais indicam que a clareza comunicacional não é apenas desejável, mas juridicamente exigível. A linguagem confusa ou inacessível contraria princípios constitucionais como a publicidade, a eficiência e a dignidade da pessoa humana, pois impede o cidadão de exercer plenamente seus direitos. A clareza, portanto, deve ser entendida como dimensão da legalidade. Quando o texto jurídico é incompreensível, ele falha em sua função normativa e fere o próprio Estado de Direito.

Além da fundamentação jurídica, há também razões práticas e econômicas para a adoção de linguagem clara e Visual Law nas serventias. A simplificação dos modelos de comunicação reduz o tempo de atendimento, diminui o retrabalho e melhora a previsibilidade das decisões registrais. Estudos recentes indicam que documentos redigidos em linguagem clara são processados mais rapidamente, e usuários que

compreendem as exigências cometem menos erros, o que impacta diretamente na produtividade do cartório. Dessa forma, a clareza passa a ser também uma estratégia de gestão, inserindo-se no contexto mais amplo da inovação pública orientada por eficiência e experiência do usuário.

Para além dos ganhos operacionais, há um componente ético e social fundamental: a comunicação clara é um ato de respeito e empatia institucional. O cidadão que busca um serviço extrajudicial frequentemente o faz em momentos sensíveis de sua vida — aquisição de um imóvel, inventário, casamento, regularização de um bem familiar. Em tais situações, a linguagem técnica e inacessível pode gerar insegurança e distanciamento. O uso da linguagem clara e de elementos visuais não apenas facilita o entendimento, mas transmite acolhimento e transparência, reforçando a confiança na instituição. Assim, a clareza torna-se também um vetor de humanização da justiça.

A metodologia empregada é de caráter qualitativo e bibliográfico, com abordagem exploratória e descritiva. Foram analisadas normas legais, provimentos, resoluções do CNJ, artigos científicos e experiências práticas de serventias que adotaram projetos de simplificação da comunicação. O estudo também dialoga com autores como Campos e Oliveira (2022), que tratam da inovação pública de baixo custo; Martins e Silva (2022), que exploram o Visual Law como metodologia jurídica aplicada; e Sousa e Santos (2024), que analisam a interseção entre design, proteção de dados e cidadania. Essa base teórica permite compreender que a transformação comunicacional não exige grandes investimentos, mas uma mudança de mentalidade: substituir a cultura do juridiquês pela cultura da clareza.

Em síntese, o artigo busca demonstrar que a Linguagem Clara e o Visual Law, quando aplicados de modo estruturado e replicável aos serviços extrajudiciais, configuram uma estratégia de inovação sustentável, capaz de equilibrar eficiência, acessibilidade e segurança jurídica. Defende-se que o investimento em clareza textual e visual é uma forma de inovação de baixo custo e alto impacto, que aprimora a gestão da informação, fortalece a legitimidade institucional e previne conflitos antes mesmo que eles se manifestem.

O artigo, portanto, propõe a compreensão da Linguagem Clara e do Visual Law como instrumentos de inovação comunicacional e de governança de conflitos, integrando o campo jurídico, a administração pública e o design da informação. A hipótese central é que comunicar bem é prevenir litígios. Quando as serventias explicam com clareza os critérios de qualificação, orientam corretamente o usuário e padronizam seus modelos de comunicação, criam um ambiente previsível e colaborativo que reduz o potencial de controvérsia.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Fundamentação teórica

O avanço da cultura jurídica voltada à clareza, transparência e acessibilidade comunicacional vem transformando a forma como o direito é redigido, interpretado e aplicado. No contexto brasileiro, essa mudança se manifesta de modo mais visível nas iniciativas de Linguagem Clara e Visual Law, ambas inseridas em um movimento maior de "governança de conflitos por desenho", no qual o próprio modo de comunicar torna-se um instrumento de gestão e prevenção de litígios. Essa abordagem ganha especial relevância no âmbito extrajudicial, onde o cidadão interage diretamente com serviços notariais e registrais, muitas vezes sem assistência técnica, o que exige uma comunicação que seja não apenas juridicamente precisa, mas também inteligível, inclusiva e eficiente.

A noção de linguagem clara (ou *plain language*) possui raízes históricas nas reformas administrativas e jurídicas de países de língua inglesa, especialmente a partir dos anos 1970. Autores como Joseph Kimble (2012), em *Writing for Dollars, Writing to Please*, demonstraram que o uso de textos jurídicos simples e diretos não compromete a precisão técnica, mas, ao contrário, aumenta a segurança e a previsibilidade das decisões administrativas e judiciais. No campo da administração pública, a clareza textual é associada à efetividade de políticas públicas, uma vez que reduz erros, retrabalho e tempo de processamento. No Brasil, esse movimento foi institucionalizado por iniciativas como o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, lançado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2023, que visa uniformizar práticas comunicacionais mais acessíveis

em decisões, despachos e atos normativos. A partir desse marco, tribunais e serventias passaram a adotar guias de boas práticas e projetos de comunicação jurídica voltados ao cidadão comum, incentivando o abandono do jargão técnico e a adoção de estruturas textuais objetivas e organizadas.

No plano teórico, a Linguagem Clara é sustentada por princípios comunicacionais clássicos. Segundo Grice (1975), na teoria da cooperação linguística, a comunicação eficaz depende do cumprimento de máximas de qualidade, relevância, quantidade e modo — princípios aplicáveis à redação jurídica. O texto legal ou administrativo deve dizer o necessário, nem mais nem menos, de forma precisa e organizada. Quando esses princípios são desrespeitados — como ocorre frequentemente em ofícios, certidões ou notificações excessivamente formais — cria-se uma barreira cognitiva entre o emissor e o destinatário, que é fonte de erro e conflito. Em outras palavras, a linguagem confusa não apenas dificulta o acesso à informação, mas gera consequências jurídicas concretas: perda de prazos, indeferimentos e judicialização de procedimentos que poderiam ser resolvidos de maneira administrativa.

O Visual Law, por sua vez, constitui uma vertente do movimento de *Legal Design*, que integra elementos de design gráfico, psicologia cognitiva e ciência da informação à prática jurídica. Conforme descrevem Leiner, Dykstra e Cruz (2024), trata-se de uma metodologia interdisciplinar que busca "traduzir o direito em experiências visuais compreensíveis, amigáveis e eficazes para o usuário", por meio de diagramas, ícones, fluxogramas, tipografia clara e cores estratégicas. No Brasil, o Visual Law tem sido aplicado com sucesso em diversas iniciativas institucionais, como o projeto Simplificar 5.0, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, e a Política de Proteção de Dados Pessoais em Visual Law lançada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG, 2023). Essas experiências demonstram que recursos visuais podem reduzir em até 40% o tempo de leitura de documentos administrativos e aumentar significativamente a compreensão de partes leigas sobre procedimentos, prazos e consequências jurídicas.

A pesquisa de Sousa e Santos (2024), intitulada *A interação entre advocacia, linguagem jurídica na sociedade 5.0, Visual Law e Privacy by Design*, reforça a ideia de que a clareza visual e textual é hoje um elemento de compliance comunicacional. Os

autores argumentam que, em um cenário marcado pela digitalização e pelo uso massivo de dados pessoais, a linguagem jurídica precisa ser redesenhada para garantir o consentimento informado, a transparência e a confiança institucional. Essa noção é igualmente defendida no artigo da PUC-Campinas *Visual Law, privacy by design e proteção de dados* (2024), segundo o qual a aplicação de recursos visuais e de linguagem clara em políticas e termos de privacidade concretiza o princípio da "transparência ativa" previsto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

Essas abordagens indicam que a simplificação da linguagem e a comunicação visual não são apenas instrumentos pedagógicos, mas estratégias jurídicas de redução de assimetrias de informação — um conceito derivado da teoria econômica do direito (Akerlof, 1970). Em contextos extrajudiciais, a assimetria de informação ocorre quando o delegatário ou o servidor possui domínio técnico sobre o procedimento registral, enquanto o usuário, leigo, desconhece as exigências documentais, prazos ou consequências de uma qualificação negativa. Essa disparidade gera ineficiência, retrabalho e, frequentemente, frustração social com os serviços públicos. Quando o cartório comunica suas exigências de modo inteligível — por meio de guias, fluxogramas e modelos visuais — há menor taxa de impugnações e de retorno de títulos, o que implica não apenas eficiência administrativa, mas prevenção de conflitos jurídicos.

Nesse sentido, o conceito de "governança de conflitos por desenho" se aplica: o desenho das comunicações institucionais, dos formulários e dos fluxos de atendimento é ele próprio um instrumento de regulação. A literatura sobre "design regulatório" e "*behavioral law*" (Sunstein, 2016) demonstra que a arquitetura da escolha influencia o comportamento dos usuários. Assim, quando uma serventia registra apresenta, logo na entrada, um painel visual informando o fluxo de um procedimento de usucapião ou de adjudicação compulsória extrajudicial, o cidadão tende a compreender melhor as etapas, preparar a documentação corretamente e seguir o trâmite adequado, reduzindo erros e reclamações. O Provimento CNJ nº 149/2023, ao consolidar as normas do foro extrajudicial, e o Provimento nº 150/2023, ao regulamentar a adjudicação compulsória extrajudicial, reforçam a necessidade de que notificações e comunicações sejam "claras e objetivas", especialmente nos atos de notificação ao requerido e na explicitação das

consequências do silêncio. Essa exigência normativa aproxima o campo extrajudicial da lógica de comunicação transparente defendida pelo Visual Law.

O impacto prático dessa inovação comunicacional é significativo. Segundo estudo de Bruno Rabelo dos Santos e Sérgio Torres Teixeira (2024), experiências de Visual Law em documentos judiciais reduziram em mais de 50% a ocorrência de dúvidas ou consultas adicionais das partes, refletindo um ganho de eficiência institucional. Aplicada ao extrajudicial, essa eficiência se traduz em menos retrabalho, maior previsibilidade das decisões e diminuição da litigiosidade, alcançando o ideal de desjudicialização promovido pela Lei nº 14.382/2022, que atualizou a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973).

É importante ressaltar que a clareza comunicacional não elimina a tecnicidade do direito, mas a reorganiza. Como observa Laia (2025), em estudo sobre *Visual Law e inclusão no mandado de citação do Juizado Especial Cível de Bauru*, a simplificação textual e visual "não significa empobrecimento técnico, e sim ampliação do alcance social da norma". A autora identifica que o emprego de ícones, cores e diagramas auxilia na compreensão de prazos e consequências processuais, especialmente para pessoas em situação de vulnerabilidade comunicacional. Essa abordagem é essencial também no extrajudicial, onde a ausência de advogado é comum, e a clareza torna-se instrumento de cidadania.

A adoção de Linguagem Clara e Visual Law nos serviços extrajudiciais também dialoga com o princípio constitucional da publicidade e eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal), e com os princípios de finalidade e transparência da LGPD. Ao garantir que o usuário compreenda o tratamento de seus dados, os motivos da coleta e as consequências de cada ato, a serventia cumpre não apenas deveres administrativos, mas reforça a legitimidade de suas decisões. Além disso, segundo Sousa *et al.* (2024), a comunicação jurídica acessível constitui uma dimensão da democratização da informação, aproximando o direito da linguagem social e contribuindo para a inclusão digital e institucional.

Por fim, a literatura converge para a conclusão de que a comunicação jurídica clara e visual é uma inovação de baixo custo e alto impacto, especialmente adequada às

serventias extrajudiciais. Diferentemente de soluções tecnológicas dispendiosas, a padronização textual e visual pode ser implementada com poucos recursos: revisão de formulários, *redesign* de notificações, capacitação básica de escreventes e uso de modelos gráficos. Essa abordagem concretiza o que Hill (2014) denomina de "resistência pela comunicação", ao sustentar que a clareza e a narrativa visual são formas de redistribuição de poder simbólico. No caso do extrajudicial, a transparência comunicacional redistribui poder entre o Estado delegado e o cidadão, permitindo-lhe compreender, escolher e agir de modo informado.

Portanto, a Linguagem Clara e o Visual Law, quando aplicados de forma integrada aos serviços extrajudiciais, não constituem apenas instrumentos de modernização estética, mas estratégias de governança de conflitos, gestão da confiança pública e eficiência administrativa.

3. MARCO NORMATIVO NO BRASIL

A consolidação de uma cultura jurídica baseada na clareza comunicacional e na eficiência informacional exige, no contexto brasileiro, a leitura integrada de diferentes diplomas legais e normativos. O movimento pela Linguagem Clara e pelo Visual Law não surge em um vácuo normativo: ele se ancora em princípios constitucionais, em leis específicas que tratam do acesso à informação, da proteção de dados e da desjudicialização, e em atos administrativos recentes que regulam o foro extrajudicial. A convergência entre essas fontes revela um cenário propício para a adoção de inovações comunicacionais como instrumentos legítimos de prevenção de conflitos e de incremento da eficiência administrativa.

No plano mais amplo, a Constituição Federal de 1988 estabelece o alicerce dessa transformação. O artigo 37, caput, dispõe que a administração pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios funcionam como vetores interpretativos de todas as normas infraconstitucionais e constituem o fundamento de uma comunicação pública acessível e compreensível. A publicidade, em especial, não se reduz à mera divulgação formal de atos, mas implica transparência ativa, isto é, a obrigação de o Estado comunicar de forma

clara e compreensível suas decisões e procedimentos. O Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões sobre acesso à informação, tem afirmado que a publicidade deve ser materialmente eficaz, permitindo o controle social dos atos estatais.

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) reforça esse entendimento ao prever, em seu artigo 8º, que é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação de informações de interesse coletivo de maneira clara, em linguagem acessível e de fácil compreensão. Essa disposição antecipa o que, anos mais tarde, se tornaria a base normativa para o uso da linguagem simples em documentos públicos. O Conselho Nacional de Justiça, ao instituir o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, em 2023, recupera diretamente esse espírito, estabelecendo que a comunicação judicial e administrativa deve priorizar a compreensão do destinatário. Embora voltado primariamente ao Judiciário, o pacto reflete um princípio de governança pública que também alcança as serventias extrajudiciais, por se tratarem de delegações do poder público com deveres de transparência e eficiência.

No campo específico dos serviços registrais e notariais, o principal diploma legal é a Lei nº 6.015/1973, a chamada Lei de Registros Públicos (LRP), cuja estrutura normativa foi profundamente alterada pela Lei nº 14.382/2022. A LRP estabelece os requisitos formais para os atos de registro e averbação, disciplinando o papel do registrador como agente delegado do Estado. Embora originalmente concebida em um contexto analógico e fortemente formalista, a lei tem sido reinterpretada à luz de novos paradigmas tecnológicos e comunicacionais. A inserção do artigo 216-B, pela Lei 14.382/2022, por exemplo, permitiu a adjudicação compulsória extrajudicial, deslocando para o foro administrativo situações antes dependentes do Judiciário. Essa ampliação da esfera extrajudicial demanda procedimentos padronizados e comunicações eficazes para garantir a segurança jurídica e evitar litígios decorrentes de falhas de compreensão.

O registro público, por sua própria natureza, baseia-se em comunicação documental, sendo a clareza textual elemento essencial da qualificação registral. Exigências vagas, notificações confusas ou instruções imprecisas produzem retrabalho e podem culminar em contestações ou reclamações administrativas. Assim, a aplicação de Linguagem Clara e Visual Law na redação de exigências, guias de documentos e modelos

de comunicação é compatível com os princípios da LRP e com a finalidade pública da atividade registral. Além disso, o artigo 1º, §3º, da Lei 14.382/2022, ao instituir o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), expressamente determina que os atos eletrônicos devem ser realizados com observância da interoperabilidade, da segurança e da usabilidade, termo que aproxima o direito registral dos conceitos de experiência do usuário e design centrado no cidadão.

Nesse mesmo movimento, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 149/2023, que institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (CNN/CN/CNJ) – Foro Extrajudicial, consolidando regras e procedimentos relativos aos serviços notariais e de registro. Trata-se do mais abrangente marco regulatório recente do extrajudicial brasileiro. O provimento sistematiza orientações sobre a atuação das serventias, padroniza práticas e reforça o dever de clareza nos atos praticados. Em diversos dispositivos, o texto determina que as comunicações e notificações sejam realizadas de maneira compreensível e objetiva, evitando tecnicismos que possam induzir o usuário ao erro.

Em seguida, o Provimento nº 150/2023, que alterou e complementou o 149, regulamentou de forma detalhada o procedimento da adjudicação compulsória extrajudicial, estabelecendo regras de notificação, prazos e conteúdo mínimo dos comunicados dirigidos ao requerido. O artigo 6º, por exemplo, determina que a notificação seja clara quanto ao objeto da adjudicação, às consequências da inércia e ao prazo para manifestação, sob pena de prosseguimento do processo. Essa exigência de clareza textual tem evidente afinidade com os princípios da linguagem clara e da comunicação acessível, pois busca evitar nulidades e impugnações por falta de compreensão adequada do conteúdo notificado.

Esses provimentos também preveem a digitalização dos serviços e o uso de plataformas eletrônicas, como o SERP, o que amplia a necessidade de comunicação visual intuitiva. A utilização de fluxos digitais, formulários eletrônicos e interfaces gráficas exige um design informacional acessível, sob pena de exclusão de usuários com menor familiaridade tecnológica. A adoção de elementos de Visual Law — ícones, infográficos,

checklists e fluxogramas — torna-se, portanto, não apenas uma opção estética, mas uma exigência funcional para a efetividade do procedimento extrajudicial digital.

A Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), insere-se nesse contexto como outro marco de governança comunicacional. O artigo 6º estabelece os princípios da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, transparência e responsabilização, todos diretamente relacionados à forma como as instituições comunicam o tratamento de dados. Para os serviços extrajudiciais, que lidam diariamente com informações sensíveis de pessoas físicas e jurídicas, a LGPD impõe um dever reforçado de comunicação clara e compreensível. Isso significa que o consentimento e o tratamento de dados devem ser informados de modo inequívoco, em linguagem acessível ao cidadão médio.

Estudos recentes, como o de Sousa e Santos (2024), demonstram que o uso de Visual Law em políticas de privacidade e formulários de consentimento aumenta significativamente a compreensão do titular sobre o uso de seus dados, reforçando o princípio da transparência. Essa perspectiva é corroborada por pesquisa publicada pela PUC-Campinas (2024), que propõe o uso de *privacy by design* e Visual Law como instrumentos de concretização dos direitos do titular de dados. Assim, a LGPD não apenas legitima, mas incentiva o uso de comunicação visual e textual simplificada, compatível com a ideia de "design jurídico responsável".

O CNJ também vem se manifestando sobre a necessidade de adequação das serventias extrajudiciais à LGPD, por meio de manuais e orientações que destacam a importância da linguagem simples e da informação transparente no tratamento de dados pessoais. A Resolução CNJ nº 363/2021, ao tratar da governança de dados e da proteção de informações no âmbito do Judiciário, reforça que a transparência é princípio estruturante da administração pública digital, vinculando-se à acessibilidade da linguagem utilizada em documentos e interfaces.

Outro marco relevante é a Resolução CNJ nº 347/2020, que, em seu artigo 32, parágrafo único, recomenda a utilização de recursos de Visual Law em documentos e fluxos de trabalho sempre que possível, para ampliar a compreensão de usuários internos e externos. Essa norma foi um divisor de águas na legitimação do Visual Law como

prática institucional, ao reconhecê-lo formalmente como ferramenta de acesso à justiça e de comunicação administrativa. Ao recomendar sua aplicação em atividades judiciais e administrativas, o CNJ criou um precedente que respalda sua adoção também nas serventias extrajudiciais, as quais se encontram sob a fiscalização das Corregedorias.

Paralelamente, a Instrução Normativa DREI nº 55/2021 introduziu a possibilidade de utilização de elementos gráficos — como imagens, tabelas e fluxogramas — em atos societários submetidos a registro nas Juntas Comerciais. Essa inovação representa a entrada oficial do design informacional no universo do registro público, rompendo com a tradição de textos densos e monolíticos e abrindo espaço para uma comunicação mais funcional. O paralelo com o registro imobiliário é direto: ambos operam sob lógica de publicidade formal e qualificação de atos, e ambos se beneficiam de maior inteligibilidade documental.

Esses marcos normativos dialogam ainda com o movimento global de simplificação legislativa e administrativa, refletido em documentos como o *OECD Guiding Principles for Plain Language* (2021), que recomenda a todos os países-membros o uso de linguagem simples nos atos governamentais. O Brasil, ao aderir a padrões de governo digital e de acesso aberto à informação, aproxima-se dessa diretriz, reconhecendo que a comunicação é parte integrante da boa governança.

Por fim, a integração entre esses dispositivos — Constituição, LRP, Provimentos do CNJ, LGPD e resoluções administrativas — compõe uma verdadeira infraestrutura normativa da linguagem clara.

3.1 Aplicação Prática No Serviço Extrajudicial

A efetivação dos princípios da linguagem clara e do Visual Law nos serviços extrajudiciais não depende exclusivamente de inovações tecnológicas dispendiosas, mas, sobretudo, de uma mudança de paradigma comunicacional. A comunicação, tradicionalmente concebida como instrumento secundário à forma jurídica, torna-se o eixo estruturante de uma prestação de serviço público mais eficiente, acessível e preventiva. Nesse contexto, as serventias extrajudiciais — e em especial os Registros de

Imóveis — constituem terreno fértil para a aplicação de tais metodologias, por conjugarem um elevado volume de interações com o público, uma base normativa consolidada e a crescente digitalização dos seus processos.

A prática do registro imobiliário é caracterizada por uma intensa circulação de documentos e informações técnicas. O registrador, ao exercer o juízo de qualificação, interpreta títulos, avalia requisitos legais e emite comunicações que podem determinar o sucesso ou a frustração de um ato jurídico. Essa função, embora jurídica, é profundamente comunicacional: o resultado da qualificação deve ser compreensível ao apresentante, que nem sempre é advogado ou profissional do direito. Quando a comunicação é excessivamente técnica, ambígua ou genérica, o usuário não entende a exigência, reincide no erro e o procedimento se prolonga — gerando retrabalho, custos adicionais e insatisfação.

Estudo realizado pelo Colégio Registral do Rio Grande do Sul (2023) demonstra que cerca de 28% das exigências devolvidas em pedidos de registro resultam de falhas de compreensão do usuário quanto à documentação necessária. Esse índice, somado à média de retrabalho em processos eletrônicos, revela um espaço significativo para inovação comunicacional. A adoção de formulários visuais, manuais com linguagem simples e notificações diagramadas reduz essas falhas, transformando o que antes era um obstáculo burocrático em um fluxo de atendimento racionalizado.

3.2 A Linguagem Clara como ferramenta de governança documental

A linguagem clara — entendida como um conjunto de técnicas linguísticas destinadas a tornar o texto jurídico mais compreensível sem perda de precisão — pode ser aplicada em diversas frentes da atividade registral. A primeira delas é a padronização das comunicações de exigência. Hoje, grande parte das serventias ainda utiliza modelos redacionais baseados em fórmulas antigas, com períodos longos e vocabulário técnico excessivo (“Vossa Senhoria deverá providenciar o traslado do título lavrado sob o n.º X para fins de suprimento de requisito formal constante do art. 221, II, da LRP…”). Esse padrão, embora juridicamente correto, distancia-se do entendimento do público leigo.

Ao aplicar os princípios da linguagem clara, o mesmo conteúdo pode ser reformulado de modo mais direto e empático: "Para concluir o registro, é necessário apresentar uma cópia autenticada da escritura, conforme exige a Lei de Registros Públicos (art. 221, II). Você pode encaminhar esse documento pelo sistema eletrônico ou trazer presencialmente ao cartório." Essa simples adaptação reduz dúvidas, evita retrabalho e expressa o mesmo conteúdo jurídico, mas de forma mais inteligível e humanizada.

O Guia de Linguagem Simples da Presidência da República (2023) e o Manual de Linguagem Cidadã do CNJ (2024) oferecem diretrizes aplicáveis a essa reformulação: uso de frases curtas, ordem direta, verbos no modo ativo, vocabulário comum e estrutura hierarquizada das informações. A incorporação desses padrões nas rotinas do registro não implica violação de tecnicidade, mas demonstra o cumprimento de um dever de clareza que integra o princípio da eficiência (art. 37, CF/88).

Além da correspondência escrita, a linguagem clara deve orientar os roteiros e guias informativos disponibilizados aos usuários. Em muitos cartórios, o atendimento inicial é prejudicado por descrições confusas sobre os tipos de ato (registro, averbação, certidão etc.), o que gera indecisão e deslocamentos desnecessários. Um exemplo de melhoria é a utilização de árvores de decisão com perguntas simples — "Você quer registrar um imóvel novo ou alterar um já registrado?" — que orientam o cidadão à "porta certa" desde o início. Essa lógica comunicacional, inspirada na teoria do design de serviços públicos (Service Design), converte a linguagem em ferramenta de governança, pois reduz fluxos errados e otimiza o uso da estrutura administrativa.

O CNJ, em parceria com o Programa de Inovação Judiciário Exponencial (2024), reconheceu que a linguagem clara é elemento de governança informacional, uma vez que sua aplicação reduz assimetrias cognitivas e aumenta a previsibilidade das decisões. Ao transferir essa lógica ao extrajudicial, percebe-se que a clareza textual cumpre também função regulatória: define expectativas, reduz litígios e fortalece a confiança entre o cidadão e o serviço delegado.

3.3 Visual Law como instrumento de transparência e eficiência

O Visual Law, por sua vez, introduz uma dimensão gráfica ao direito. Ele traduz informações jurídicas complexas por meio de elementos visuais — fluxogramas, ícones, tabelas, linhas do tempo e infográficos — que facilitam a compreensão. Nas serventias extrajudiciais, essa metodologia pode ser aplicada tanto internamente (para padronização de processos e capacitação de equipes) quanto externamente (para comunicação com o usuário).

O Visual Law Brasil, coletivo de pesquisa e prática reconhecido pelo CNJ e pela ENFAM (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados), define o conceito como "a aplicação do design e de recursos visuais ao conteúdo jurídico, com a finalidade de torná-lo mais compreensível, acessível e atrativo, sem prejuízo da precisão técnica" (MARTINS; SILVA, 2022). Essa definição é especialmente pertinente ao contexto do registro imobiliário, no qual a complexidade dos procedimentos exige ferramentas de comunicação que superem a barreira da linguagem técnica.

Um exemplo concreto é o fluxograma de usucapião extrajudicial elaborado pela Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo (CGJ/SP, 2023), que simplifica visualmente as etapas do procedimento previsto no art. 216-A da LRP. O material, composto por ícones e setas, mostra de forma didática os documentos necessários, os prazos e os atores envolvidos. Esse modelo poderia ser replicado em outras serventias, como o Registro de Imóveis, para orientar o cidadão e o advogado sobre o andamento do processo de registro ou averbação.

Outra aplicação prática é o painel visual de pendências — um documento que lista as exigências de modo estruturado, associando cada requisito legal a um símbolo gráfico e a uma instrução textual simplificada. Por exemplo, o item "Falta reconhecimento de firma no contrato" pode ser acompanhado por um ícone de caneta e a explicação "É necessário reconhecer a assinatura das partes em cartório antes de registrar". Essa abordagem, além de mais didática, facilita o controle interno de conformidade e o acompanhamento pelo usuário.

Do ponto de vista institucional, o Visual Law também serve como ferramenta de gestão da conformidade normativa. Ao representar graficamente fluxos de trabalho e responsabilidades, o registrador pode identificar gargalos, sobreposições e riscos de

inconformidade. A metodologia Legal *Design Thinking*, proposta por Margaret Hagan (Stanford Law School, 2019), tem sido adaptada em diversos tribunais brasileiros e pode ser aplicada igualmente às serventias extrajudiciais para mapear e redesenhar seus processos.

A experiência do Cartório de Registro de Imóveis de Indaiatuba/SP, citada no Relatório de Boas Práticas do Colégio Registral de São Paulo (2024), ilustra bem essa transposição. A serventia implementou modelos visuais de comunicação para explicação de atos registrais, utilizando infográficos coloridos para diferenciar tipos de certidão e guias passo a passo para regularização de imóveis. Em seis meses, houve redução de 35% nas consultas repetidas e aumento na satisfação do público medido por formulário eletrônico. O caso mostra que a inovação comunicacional pode gerar resultados mensuráveis sem investimento tecnológico relevante — apenas reorganizando a forma de comunicar.

3.4 Micro-protocolo replicável e métricas de impacto

Com base nesses exemplos, propõe-se um micro-protocolo replicável para implantação de linguagem clara e Visual Law nas serventias. O protocolo é estruturado em quatro etapas principais: (i) diagnóstico comunicacional, (ii) padronização textual e visual, (iii) capacitação interna e (iv) monitoramento de impacto.

Na primeira etapa, o diagnóstico deve identificar os principais pontos de incompreensão do público, analisando o conteúdo das exigências, notificações e atendimentos. Ferramentas simples, como formulários de feedback, podem revelar onde ocorrem mais dúvidas ou retrabalho. A segunda etapa consiste na reformulação dos documentos com base em critérios de clareza e acessibilidade, substituindo expressões arcaicas e aplicando recursos visuais padronizados. A terceira etapa foca na formação da equipe, com treinamentos curtos em comunicação clara e design informacional — áreas já contempladas por cursos do CNJ, da ENNOR (Escola Nacional de Notários e Registradores) e da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública).

Por fim, a etapa de monitoramento estabelece métricas simples, de baixo custo e de alto valor informacional: (a) tempo médio de atendimento; (b) índice de retrabalho

(atos devolvidos ou reingressados); e (c) taxa de impugnação. O acompanhamento desses indicadores permite avaliar objetivamente o impacto das mudanças comunicacionais. Segundo o Relatório de Inovação Extrajudicial (CNJ, 2024), a mensuração é essencial para consolidar práticas inovadoras e garantir sua continuidade institucional.

Além das métricas quantitativas, recomenda-se incluir indicadores qualitativos de percepção do usuário, por meio de questionários de satisfação e análise de comentários. Essa abordagem, inspirada na metodologia de Design de Serviços Públicos da OCDE (2021), valoriza a experiência do cidadão como parâmetro de legitimidade administrativa. Assim, o aprimoramento comunicacional não é mero adorno, mas componente de uma política pública de governança dos conflitos.

3.5 Barreiras e perspectivas de implementação

Apesar das evidências positivas, a adoção ampla de Linguagem Clara e Visual Law no extrajudicial enfrenta barreiras culturais e estruturais. A primeira delas é a resistência corporativa, marcada pela ideia de que simplificar o texto seria sinônimo de perda de rigor jurídico. Essa percepção, contudo, tem sido desconstruída por instituições como a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), que desde 2023 oferece cursos de "Comunicação Judicial Clara e Visual Law", demonstrando que a simplificação é compatível com a técnica e com a segurança jurídica.

Outra barreira é a falta de padronização institucional. Embora o CNJ já tenha reconhecido a legitimidade do Visual Law (Resolução nº 347/2020), ainda não existem diretrizes específicas para o extrajudicial. Nesse sentido, seria recomendável que as Corregedorias-Gerais dos Estados criassem normativas complementares, estabelecendo parâmetros mínimos de clareza textual e elementos visuais nos comunicados.

A digitalização crescente do setor — especialmente com o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei 14.382/2022 — oferece um terreno fértil para essas práticas. Interfaces digitais exigem clareza textual e design acessível, sob pena de exclusão digital. O SERP, ao integrar registros, tabelionatos e órgãos públicos, precisa garantir que a informação circule de forma uniforme e compreensível. Incorporar padrões

de linguagem clara e visual nesse ambiente é não apenas útil, mas indispensável para que o sistema cumpra sua função de desburocratizar e prevenir litígios.

Por outro lado, o potencial de replicabilidade é alto. Como demonstra o projeto Cartório Cidadão (CNJ, 2023), que padronizou formulários de atendimento em linguagem simples, pequenas mudanças na forma de comunicação podem gerar ganhos expressivos de eficiência e satisfação. O investimento é reduzido — consistindo basicamente em capacitação e reformulação documental —, o que o torna viável mesmo para serventias menores.

A médio prazo, espera-se que o uso de Visual Law e Linguagem Clara seja incorporado aos parâmetros de fiscalização e boas práticas das corregedorias, reconhecendo a clareza comunicacional como indicador de qualidade do serviço. Esse reconhecimento institucional consolidaria a inovação como componente da governança pública, alinhando o extrajudicial brasileiro às tendências internacionais de *legal design* e *plain language governance*.

Em síntese, a aplicação prática dessas metodologias nos serviços extrajudiciais traduz a inovação em seu sentido mais democrático: inovar sem excluir, simplificar sem banalizar e comunicar para prevenir. A linguagem clara e o Visual Law não substituem a técnica jurídica, mas a tornam mais acessível, funcional e socialmente útil. No Registro de Imóveis, onde cada ato traduz direitos patrimoniais e segurança jurídica, a clareza comunicacional é, em si, uma forma de justiça.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que a adoção sistemática da Linguagem Clara e do Visual Law nos serviços extrajudiciais, especialmente no Registro de Imóveis, constitui uma estratégia de inovação de baixo custo com alto potencial de impacto social, jurídico e administrativo. A análise teórica e normativa evidenciou que o ordenamento brasileiro já oferece base sólida para tais práticas, e que sua implementação prática não depende de grandes investimentos tecnológicos, mas sim de uma mudança cultural na forma como o Direito comunica e se relaciona com os cidadãos.

A linguagem clara, portanto, não deve ser vista como uma técnica acessória, mas como um dever jurídico e ético que decorre dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), bem como da função social do serviço público. Ao escrever de forma compreensível, o registrador e o tabelião não estão apenas facilitando o atendimento: estão cumprindo sua missão institucional de promover segurança jurídica e pacificação social.

Já o Visual Law, ao integrar o design informacional ao conteúdo jurídico, representa o passo seguinte da evolução comunicacional do Direito. Ele traduz normas, procedimentos e decisões em estruturas visuais que facilitam o entendimento, reduzem assimetrias cognitivas e fortalecem a previsibilidade. Ao contrário do senso comum que associa design à estética, o Visual Law é, antes de tudo, funcionalidade comunicativa aplicada ao jurídico. No extrajudicial, essa funcionalidade adquire relevância prática: ao explicar graficamente fluxos de regularização, requisitos de registro e etapas de notificações, o serviço torna-se mais acessível e menos sujeito a impugnações.

A pesquisa também demonstrou que o marco normativo brasileiro já reconhece e incentiva essas práticas. O Provimento CNJ nº 149/2023, que institui o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial, e o Provimento nº 150/2023, que regulamenta a adjudicação compulsória extrajudicial, consagram a necessidade de comunicações claras e objetivas. A Lei nº 14.382/2022, ao criar o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), introduz a exigência de usabilidade e interoperabilidade — conceitos próprios do design de serviços digitais. A Lei nº 13.709/2018 (LGPD), por sua vez, impõe o dever de transparência e clareza no tratamento de dados pessoais, reforçando o papel da comunicação como instrumento de proteção jurídica.

O CNJ, ao editar a Resolução nº 347/2020, já reconheceu o Visual Law como instrumento de ampliação do acesso à justiça, e o Pacto Nacional pela Linguagem Simples (2023) reafirmou o compromisso institucional com a comunicação pública compreensível.

Do ponto de vista prático, a proposta de um micro-protocolo replicável apresentada neste artigo oferece um modelo acessível e escalável. Ele se baseia em quatro etapas — diagnóstico, padronização, capacitação e monitoramento — que podem ser

implementadas progressivamente em qualquer serventia, independentemente do porte ou do nível de informatização. Essa estrutura reflete a ideia de inovação incremental, defendida por autores como Campos e Oliveira (2022), segundo a qual pequenas mudanças sistemáticas geram grandes resultados quando aplicadas com regularidade.

A mensuração de impacto, com base em indicadores como tempo de atendimento, taxa de retrabalho e índice de impugnação, permite que as serventias avaliem objetivamente os benefícios da inovação. O uso de métricas simples garante viabilidade operacional e possibilita comparações entre unidades, criando um banco de dados capaz de orientar políticas públicas de modernização do extrajudicial. Além disso, a inclusão de métricas qualitativas, como a satisfação do usuário, reintroduz a perspectiva cidadã no processo de avaliação, em sintonia com o paradigma da governança centrada no usuário defendida pela OCDE (2021).

No campo teórico, a pesquisa reforça a necessidade de integrar os estudos de Linguagem Jurídica, Design e Administração Pública. A aplicação conjunta desses campos propicia uma nova epistemologia do Direito, que não se limita à dogmática normativa, mas incorpora elementos de usabilidade, experiência do usuário (UX) e comunicação empática. Esse diálogo interdisciplinar é essencial para a consolidação de um Direito mais acessível, democrático e eficiente, conforme defendem autores como Hagan (2019), Martins (2022) e Rechden (2024).

Entre as recomendações práticas decorrentes deste estudo, destacam-se:

1. **Institucionalização da Linguagem Clara nas serventias extrajudiciais**, por meio de normativas estaduais das Corregedorias-Gerais de Justiça, estabelecendo parâmetros mínimos de redação e formatos padronizados para comunicações oficiais;
2. **Criação de núcleos de capacitação** em Linguagem Clara e Visual Law, integrando escolas notariais e registrais (como a ENNOR) e instituições de ensino jurídico;
3. **Desenvolvimento de manuais visuais** para atos extrajudiciais frequentes (registro de imóveis, usucapião, averbações, certidões), a exemplo dos fluxogramas da CGJ/SP e dos guias de atendimento do CNJ;

4. **Integração com o SERP**, incorporando padrões de clareza textual e design informacional nas interfaces digitais de atendimento, garantindo acessibilidade e inclusão digital;
5. **Reconhecimento da clareza comunicacional como critério de qualidade** nos relatórios de correição e inspeção, estimulando a adoção dessas práticas como padrão institucional;
6. **Criação de selos de boas práticas comunicacionais**, outorgados às serventias que implementarem soluções inovadoras de Linguagem Clara e Visual Law comprovadamente eficazes.

A médio e longo prazo, essas medidas contribuiriam para a consolidação de um ecossistema comunicacional uniforme e previsível no extrajudicial brasileiro. A clareza da linguagem e a coerência visual dos documentos formariam uma rede de confiança institucional entre serventias, cidadãos e órgãos de controle, fortalecendo o papel do extrajudicial como espaço de pacificação social.

Cabe enfatizar que essa transformação não deve ser interpretada como substituição da técnica jurídica por soluções simplistas. Pelo contrário: trata-se de aprimorar a técnica pela forma, de tornar o rigor jurídico comunicável e funcional. O formalismo excessivo — herança do modelo burocrático tradicional — é um obstáculo à efetividade dos direitos. A linguagem clara e o Visual Law representam uma atualização desse formalismo, sem abdicar da segurança jurídica, mas retraduzindo-a em termos compreensíveis e verificáveis.

Dessa forma, recomenda-se que futuras pesquisas explorem a mensuração empírica dos impactos dessas práticas, comparando serventias que aplicam padrões de Linguagem Clara e Visual Law com aquelas que mantêm modelos tradicionais. Estudos quantitativos e experimentais poderão oferecer evidências mais robustas sobre os ganhos em tempo, custos e satisfação do usuário, consolidando o tema como política pública.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1973.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2022.

BRASIL. **Provimento CNJ nº 149, de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ).

BRASIL. **Provimento CNJ nº 150, de 1º de setembro de 2023.** Dispõe sobre a adjudicação compulsória extrajudicial.

BRASIL. **Resolução CNJ nº 347, de 13 de outubro de 2020.** Institui diretrizes de inovação no âmbito do Poder Judiciário e reconhece o Visual Law como instrumento de acesso à justiça.

CAMPOS, Tiago; OLIVEIRA, Paula. **Inovação incremental no setor público: o papel das microtransformações.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 12–27, 2022.

COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Boas Práticas em Comunicação Extrajudicial.** Porto Alegre, 2023.

HAGAN, Margaret. **Law by Design.** Stanford: Stanford Legal Design Lab, 2019.

HILL, Marc Lamont. Mocking Oppression: Katniss Everdeen's Rhetoric of Resistance. In: TROY, Maria (ed.). *The Hunger Games and Philosophy: A Critique of Pure Treason.* Chicago: Open Court, 2014.

LAIA, Thynane Janaina Sobral de. **Visual law e legal design: um estudo sobre a simplificação da linguagem e inclusão no mandado de citação do juizado especial cível de Bauru.** 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Bauru. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/d701fbab-9f20-4a9c-b3ee-d5566037582d. Acesso: 10 out. 2025.

LEINER, G. S.; DYKSTRA, M. M. de M.; CRUZ, F. B. da. Aplicação de legal design e visual law na promoção do acesso à justiça no Brasil. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 10, n. 18, p. 79–94, 2024. DOI: 10.19135/revista.consinter.00018.01. Disponível: https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00018.01. Acesso: 10 out. 2025.

MARTINS, Marina; SILVA, Ricardo. **Visual Law no Brasil:** design, empatia e acesso à justiça. **São Paulo: Visual Law Brasil, 2022.**

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Guiding Principles for Plain Language in Public Policy.** Paris: OECD, 2021.

SANTOS, Bruno Rabelo dos; TEIXEIRA, Sergio Torres. Visual Law como instrumento de acesso à justiça: procedimentos e finalidades. **Direito, Processo e Cidadania,** v. 3, n. 1, p. 79–95, 2024. Disponível: https://www1.unicap.br/ojs/index.php/dpc/article/view/2565. Acesso: 10 out. 2025.

SOUSA, Bruna; SANTOS, Felipe. LGPD e Visual Law: design informacional para a proteção de dados. **Revista da PUC-Campinas, Campinas,** v. 29, n. 1, p. 233–249, 2024.

SOUSA, Rosilene Paiva Marinho de; NAKANO, Natalia; SILVA, Nuielle Cristine de Medeiros da; SCHIESSL, Ingrid Torres; MACÊDO, Diego José; SHINTAKU, Milton**.** A comunicação jurídica e a democratização da informação por meio do Visual Law. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 30, 2024. DOI: 10.1590/1808-5245.30.140037. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/140037. Acesso: 10 out. 2025.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

Dispensa de justa causa para doações com cláusulas restritivas em casos de adiantamento da legítima: os impactos na prática registral brasileira

ANJOS, Michel Gnoatto dos

GENTIL, Plínio Antônio Britto

O presente artigo analisa a controvérsia jurídica sobre a exigência de justa causa para cláusulas restritivas — inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade — em doações realizadas em adiantamento da legítima, à luz do artigo 1.848 do Código Civil. A pesquisa, de natureza teórico-analítica e qualitativa, fundamenta-se em revisão doutrinária, análise jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e exame documental de práticas registrais. Parte-se do problema da aplicação analógica do referido dispositivo às doações *inter vivos*, hipótese que, embora acolhida em alguns julgados, carece de respaldo legal e gera insegurança jurídica, comprometendo a autonomia privada e a uniformidade dos atos notariais. A principal premissa é que a exigência de justa causa nas doações não decorre da lei, configurando extrapolação interpretativa incompatível com os princípios da legalidade e da liberdade de disposição. Os resultados demonstram que a ausência de diretriz administrativa unificada contribui para a assimetria de condutas entre registradores e tabeliães, prejudicando o planejamento sucessório e a eficiência da via extrajudicial. Como contribuição prática, propõe-se a edição de provimento administrativo pelo Conselho Nacional de Justiça, dispensando a exigência de justa causa e uniformizando o procedimento nacionalmente. A pesquisa, ao articular fundamentos teóricos e solução normativa, reforça a importância da desjudicialização e da governança cartorária como instrumentos de segurança jurídica e racionalização do sistema sucessório brasileiro.

Palavras-chave: 1. justa causa; 2. adiantamento da legítima; 3. cláusulas restritivas; 4. desjudicialização; 5. segurança jurídica.

1. INTRODUÇÃO

O Direito das Sucessões, enquanto ramo estruturante do ordenamento civil, reflete a permanente tensão entre a autonomia da vontade e a proteção da legítima, parcela patrimonial reservada aos herdeiros necessários. No âmbito dessa complexa equação jurídica, a doação em adiantamento da legítima constitui instrumento amplamente utilizado no planejamento sucessório, permitindo ao doador antecipar, de modo parcial, a transmissão patrimonial, sem desvirtuar o equilíbrio entre liberdade dispositiva e tutela dos herdeiros. Entretanto, a aplicação de cláusulas restritivas — inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade — a essas doações tem gerado intenso debate doutrinário e jurisprudencial, sobretudo pela ausência de norma expressa que discipline a necessidade de "justa causa" para sua imposição.

O artigo 1.848 do Código Civil brasileiro exige que o testador, ao impor restrições sobre bens da legítima, indique justificativa específica, sob pena de nulidade da cláusula. Contudo, o diploma legal silencia quanto às doações *inter vivos* que antecipam a legítima, abrindo espaço para interpretações divergentes. Parte da doutrina entende que a exigência de motivação deve ser estendida às doações, por analogia, a fim de evitar distorções no tratamento sucessório; outra corrente, contudo, sustenta que a analogia carece de fundamento normativo e viola o princípio da legalidade, restringindo de forma indevida a autonomia privada do doador.

Essa lacuna normativa e interpretativa tem repercussões práticas relevantes. Na ausência de uniformização legislativa, cartórios de notas e de registro de imóveis adotam procedimentos distintos: alguns exigem a comprovação de justa causa para registrar doações com cláusulas restritivas; outros, pautados na literalidade da lei, não o fazem. Essa disparidade gera insegurança jurídica e compromete o princípio da

isonomia, uma vez que o mesmo ato jurídico pode ser validado em um estado e recusado em outro, a depender da orientação local ou do entendimento do registrador.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgado de 2019, firmou entendimento de que deve ser aplicado a analogia do art. 1.848 às doações *inter vivos*, afirmando que as cláusulas restritivas sobre bens da legítima, ainda que impostas por ato entre vivos, devem estar amparadas por justa causa para preservarem sua validade.

O debate transcende a mera técnica sucessória e alcança dimensões institucionais e administrativas, pois envolve o equilíbrio entre a função regulamentar do Poder Judiciário e a autonomia normativa dos serviços extrajudiciais, sob a supervisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ao mesmo tempo, evidencia um problema de governança registral, uma vez que a ausência de padronização das práticas compromete a previsibilidade e a eficiência dos atos notariais, contrariando a diretriz de desjudicialização que orienta o sistema jurídico contemporâneo.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar a exigência de justa causa nas doações com cláusulas restritivas em adiantamento da legítima, investigando sua fundamentação doutrinária, jurisprudencial e registral, bem como propor, ao final, uma solução prática que promova uniformização normativa e segurança jurídica na aplicação desse instituto. O estudo articula duas linhas de pesquisa centrais do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara: “Poder Judiciário e Gestão de Conflitos” e “Desjudicialização e Modelos de Solução de Conflitos”, de modo a examinar tanto a dimensão interpretativa da controvérsia quanto as possibilidades de regulação extrajudicial pelo CNJ.

A problemática que orienta a pesquisa reside na seguinte questão:

> É juridicamente necessária a demonstração de justa causa para a validade das cláusulas restritivas em doações feitas em

adiantamento da legítima, à luz do artigo 1.848 do Código Civil, ou tal exigência representa extrapolação interpretativa sem respaldo legal?

Parte-se da hipótese de que a analogia do art. 1.848 às doações *inter vivos* não encontra respaldo na estrutura normativa do Código Civil e restringe indevidamente a liberdade de disposição do doador, devendo ser afastada em nome da segurança jurídica e da eficiência dos atos notariais e registrais. Para tanto, a pesquisa propõe a elaboração de uma minuta de provimento administrativo a ser submetida ao Conselho Nacional de Justiça, com vistas à uniformização da prática cartorária e à consolidação de entendimento técnico sobre a desnecessidade de justa causa nesses casos.

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota abordagem qualitativa e teórico-analítica, fundamentada na hermenêutica jurídica e na análise documental de legislação, doutrina e jurisprudência. A metodologia compreende três eixos: (i) revisão sistemática da literatura especializada sobre as cláusulas restritivas e o adiantamento da legítima; (ii) exame crítico da decisão do STJ; e (iii) formulação de proposta normativa baseada em princípios de segurança jurídica, legalidade e desjudicialização.

A justificativa do estudo assenta-se na urgência de harmonizar teoria e prática no campo do Direito Sucessório. A atual fragmentação interpretativa compromete o planejamento sucessório, encarece procedimentos extrajudiciais e incentiva o litígio judicial desnecessário, indo de encontro às diretrizes de gestão eficiente de conflitos e desburocratização dos serviços jurídicos. Ao propor parâmetros objetivos para a atuação dos registradores, o artigo contribui para a governança do sistema notarial e registral, fortalecendo a segurança jurídica e promovendo a confiança social na atuação do Estado.

O objetivo geral é analisar a (in)aplicabilidade da exigência de justa causa nas doações com cláusulas restritivas realizadas em adiantamento da legítima, à luz dos princípios da legalidade e da autonomia privada, buscando oferecer solução normativa e administrativa capaz de uniformizar a prática registral e reduzir a judicialização.

Os objetivos específicos incluem:
a) examinar os fundamentos dogmáticos do direito sucessório e da legítima;
b) avaliar o alcance e os limites do artigo 1.848 do Código Civil;
c) investigar a evolução doutrinária e jurisprudencial sobre a analogia aplicada às doações *inter vivos*;
d) analisar os reflexos práticos dessa exigência na atividade notarial e registral;
e) propor minuta de provimento administrativo ao CNJ para padronizar a atuação dos registradores.

Por fim, a relevância da pesquisa manifesta-se sob três perspectivas. No plano científico, contribui para o aprimoramento da hermenêutica civil contemporânea, ao discutir os limites da analogia no Direito das Sucessões. No plano técnico-profissional, fornece subsídios para a uniformização dos procedimentos cartorários, fortalecendo a eficiência e a previsibilidade dos atos jurídicos. E, sob o prisma social, reforça a efetividade do princípio da autonomia privada, permitindo que cidadãos planejem sua sucessão com segurança e sem entraves administrativos arbitrários.

O artigo estrutura-se, assim, em três partes. Após esta introdução, o Desenvolvimento apresentará uma análise integrada dos fundamentos jurídicos e doutrinários do tema, a crítica à aplicação analógica do art. 1.848, o exame da jurisprudência e das práticas registrais, culminando na proposição de um provimento administrativo que dispense a exigência de justa causa. Por fim, a Conclusão sintetizará os resultados, destacando as contribuições teóricas e práticas e sugerindo

futuras linhas de pesquisa sobre a uniformização normativa no âmbito do Direito Civil e Registral.

2. DESENVOLVIMENTO

O debate sobre a exigência de justa causa para a imposição de cláusulas restritivas em doações realizadas em adiantamento da legítima situa-se no cruzamento entre hermenêutica civilista, política legislativa e prática registral. A ausência de previsão expressa no Código Civil para as liberalidades *inter vivos* gerou uma lacuna normativa que o intérprete vem tentando suprir, ora pela aplicação analógica do artigo 1.848, ora pela afirmação da autonomia da vontade como princípio estruturante. O resultado dessa tensão é uma fragmentação interpretativa que compromete a segurança jurídica e desafia a coerência do sistema.

A questão não é meramente técnica: ela reflete a dificuldade de o direito positivo acompanhar a complexificação das relações patrimoniais familiares contemporâneas. A doação em adiantamento da legítima, outrora concebida como instrumento de manutenção da harmonia familiar e de antecipação da partilha, passou a ser utilizada também como ferramenta de planejamento sucessório e tributário, integrando-se ao universo da governança patrimonial. Com isso, aumentou-se a demanda por clareza normativa e previsibilidade nos registros públicos, especialmente quanto à validade e aos efeitos das cláusulas restritivas.

Sob o ponto de vista histórico, a imposição de limitações à circulação dos bens foi tradicionalmente vista como medida excepcional, justificada apenas em situações de proteção de incapazes ou de preservação de patrimônio familiar. O Código Civil de 1916 não previa exigência formal de justa causa, mas a doutrina já advertia contra o uso abusivo dessas cláusulas, sobretudo quando convertiam a

propriedade em instrumento de perpetuação econômica. O Código Civil de 2002, ao introduzir o art. 1.848, procurou equilibrar liberdade e proteção, exigindo motivação apenas no testamento — hipótese em que a liberalidade opera post mortem, sem contraditório ou controle do beneficiário.

Entretanto, a aplicação analógica desse dispositivo às doações *inter vivos* suscita dúvidas metodológicas e axiológicas. De um lado, invoca-se a similitude de finalidade — ambas as liberalidades podem atingem a legítima —; de outro, destaca-se a diferença estrutural entre os institutos, pois a doação é contrato bilateral e presente, sujeito à aceitação, enquanto o testamento é ato unilateral e de execução futura. Assim, a extensão da exigência de justa causa às doações não decorre automaticamente da analogia, mas exige demonstração de compatibilidade funcional, sob pena de violar a legalidade e a autonomia privada (Tepedino, 2020; Farias; Rosenvald, 2022).

Além do embate dogmático, a controvérsia projeta consequências diretas na governança da atividade notarial e registral, campo em que a segurança jurídica depende da uniformidade de procedimentos. A falta de padronização nacional na interpretação do art. 1.848 do Código Civil fez emergir práticas administrativas heterogêneas, com registradores exigindo justificativas distintas para os mesmos atos.

Nesse cenário, o debate sobre a justa causa transcende a disputa conceitual entre princípios. Ele representa um ponto de inflexão na construção de um modelo nacional de segurança jurídica administrativa, que depende da cooperação entre doutrina, jurisprudência e órgãos reguladores. Com base nessa compreensão integrada, o desenvolvimento que se segue busca examinar, de forma sistemática, os fundamentos dogmáticos da legítima e da doação *inter vivos*, as funções protetivas das cláusulas restritivas e as razões pelas quais a analogia do art. 1.848 se revela, sob perspectiva jurídica e prática, indevida e contraproducente.

2.1 Fundamentos do direito sucessório e da legítima

O direito sucessório brasileiro tem por finalidade assegurar a continuidade das relações jurídicas patrimoniais após a morte, equilibrando a liberdade de disposição testamentária com a proteção dos herdeiros necessários. A legítima representa a fração do patrimônio que o legislador reserva a esses herdeiros, nos termos do artigo 1.846 do Código Civil, correspondendo a metade dos bens da herança. Essa limitação objetiva impedir que o testador, por liberalidade, prejudique a esfera de proteção familiar instituída pelo ordenamento (VENOSA, 2022).

A legítima cumpre, portanto, função de ordem pública familiar, fundada na solidariedade e na preservação do núcleo patrimonial mínimo da família. Entretanto, a própria Constituição Federal de 1988, ao consagrar o princípio da autonomia da vontade (art. 5º, XXII e XXIII), assegura o direito de propriedade e a liberdade de dispor dos bens, impondo ao intérprete o desafio de harmonizar esses princípios. Nesse contexto, a doação em adiantamento da legítima, constitui um meio legítimo de antecipar a transmissão da herança, desde que respeitado o direito dos demais herdeiros e o cálculo da colação.

A doação em adiantamento da legítima distingue-se da doação da parte disponível, pois o bem transmitido em vida é considerado parte da herança futura, devendo ser colacionado ao monte partível. Trata-se de negócio jurídico bilateral, *inter vivos* e gratuito, que, embora possua natureza de liberalidade, está inserido no sistema sucessório (DINIZ, 2023, p. 412). Como observa GAGLIANO e PAMPLONA FILHO (2022, p. 195), a antecipação da legítima "projeta efeitos de ordem sucessória ainda em vida do doador, vinculando-se à herança futura, sem desnaturar sua essência contratual".

Essa peculiaridade gera debates quanto à aplicação das cláusulas restritivas — inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade — que, por um lado, reforçam a proteção patrimonial, mas, por outro, restringem a livre disposição e circulação dos bens. Tais restrições têm previsão expressa nos arts. 1.911 e 1.848 do Código Civil, sendo tradicionalmente admitidas tanto nos testamentos quanto nas doações. Contudo, o art. 1.848 introduz uma exigência adicional: para que as restrições sobre a legítima sejam válidas no testamento, o testador deve demonstrar justa causa, devidamente motivada.

O legislador, entretanto, não estendeu essa exigência às doações *inter vivos*, criando uma assimetria interpretativa que tem suscitado divergências intensas. Parte da doutrina, em postura garantista, defende a aplicação analógica do dispositivo às doações, sob o argumento de que ambas as situações envolvem a legítima e, portanto, merecem tratamento jurídico idêntico. Outra corrente, de orientação liberal, sustenta que a analogia viola o princípio da legalidade e extrapola os limites da hermenêutica civilista, impondo ao doador um requisito que a lei não prevê.

2.2 As cláusulas restritivas e a função protetiva dos bens

As cláusulas restritivas são instrumentos jurídicos voltados à proteção patrimonial. Segundo Maria Helena Diniz (2023, p. 537), "as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade constituem formas legítimas de garantir a conservação do bem no patrimônio do beneficiário, prevenindo sua dilapidação ou constrição por terceiros". A inalienabilidade impede a venda ou transferência do bem; a impenhorabilidade o protege contra execuções judiciais; e a incomunicabilidade impede que se comunique ao cônjuge ou companheiro do beneficiário.

Essas cláusulas têm finalidade social e moral, frequentemente associadas à proteção de pessoas vulneráveis ou ao zelo familiar. Contudo, quando aplicadas sem justa causa, podem gerar enrijecimento patrimonial e distorções econômicas, contrariando o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da Constituição Federal). Assim, embora válidas em regra, as restrições não podem converter-se em mecanismos arbitrários de limitação da circulação de bens.

O problema emerge quando o intérprete, diante da omissão legal nas doações em adiantamento da legítima, decide aplicar por analogia a regra do testamento (art. 1.848), exigindo justificativa formal para a imposição das restrições. Essa extensão interpretativa é o cerne da controvérsia. Doutrinadores como Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2022) criticam a analogia, afirmando que "a doação *inter vivos* tem regime jurídico próprio, e exigir justa causa quando a lei não o faz significa inovar o ordenamento, o que é vedado ao intérprete".

Em sentido oposto, Carlos Roberto Gonçalves (2022) sustenta que "a ratio legis" do art. 1.848 é preservar a legítima contra abusos, sendo plenamente aplicável por analogia às doações em adiantamento". A divergência demonstra o conflito entre o formalismo legal e o finalismo protetivo, impondo ao aplicador do direito o desafio de definir se a omissão legislativa é intencional (lacuna expressiva) ou acidental (lacuna normativa).

2.3 A aplicação analógica do art. 1.848 do Código Civil

O artigo 1.848 do Código Civil dispõe que "salvo se houver justa causa, declarada no testamento, não pode o testador estabelecer cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade sobre os bens da legítima". Essa norma, de natureza restritiva, deve ser interpretada de forma restrita, por se tratar de limitação ao

poder de disposição patrimonial. Conforme leciona Washington de Barros Monteiro (2022, p. 118), "as restrições à liberdade de dispor não comportam ampliação interpretativa, sob pena de violação do princípio da autonomia privada".

A aplicação analógica do dispositivo às doações *inter vivos* parte da premissa de que a finalidade do artigo é proteger os herdeiros, e que, portanto, o mesmo cuidado deve ser adotado quando a transmissão se dá em vida. Entretanto, como observa Tepedino (2020), a analogia pressupõe lacuna ontológica e compatibilidade estrutural entre os institutos comparados, o que não ocorre aqui. No testamento, a vontade do disponente se projeta *post mortem*, sem possibilidade de controle pelos herdeiros; já na doação, há aceitação imediata e manifestação bilateral da vontade, o que exclui a necessidade de justificativa adicional.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige a justa causa, conforme o REsp 1.631.278/PR, o qual, em julgamento pela 3ª Turma, admitiu a aplicação do entendimento do art. 1.848 às doações que configuram adiantamento de legítima, exigindo, assim, demonstração de justa causa para a manutenção de cláusulas restritivas.

Tal interpretação, embora inspirada na prudência protetiva, introduz uma limitação sem previsão legal expressa, o que contraria o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF) e a segurança jurídica (art. 5º, caput). Ademais, amplia indevidamente o poder discricionário dos registradores e tabeliães, gerando decisões administrativas divergentes e imprevisíveis. O resultado prático é o aumento da litigiosidade e da burocracia, fenômeno oposto à tendência de desjudicialização e eficiência extrajudicial que orienta a moderna gestão de conflitos.

2.4 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e divergências doutrinárias

A consolidação jurisprudencial sobre a exigência de justa causa nas doações em adiantamento de legítima com cláusulas restritivas ainda é criticada. Embora o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tenha proferido julgado favorável à aplicação analógica do artigo 1.848 do Código Civil, inexiste exigência no Código Civil e em razão disso, inexiste uniformização na doutrina.

Em 2019, a Terceira Turma do STJ, no REsp 1.631.278/PR (Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 19 mar. 2019), admitiu que as cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade sobre bens da legítima, ainda que instituídas por doação *inter vivos*, podem exigir justa causa, aplicando-se por analogia a regra do testamento. O acórdão fundamentou-se na necessidade de preservar o equilíbrio entre liberdade de disposição e proteção familiar, sustentando que a *ratio* do art. 1.848 do Código Civil é impedir o uso abusivo das cláusulas restritivas, que poderiam converter-se em instrumento de discriminação entre herdeiros.

Como bem observa Tepedino (2020, p. 297), "a jurisprudência, ao inovar no conteúdo das normas civis sem respaldo legal, gera instabilidade interpretativa e vulnera o princípio da legalidade, substituindo o legislador por um protagonismo judicial incompatível com o Estado de Direito".

A doutrina contemporânea, ciente dessas dificuldades, tem se dividido entre os que defendem uma postura de deferência ao Judiciário e os que propõem a autonomia interpretativa dos serviços extrajudiciais, especialmente sob a supervisão do Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Farias e Rosenvald (2022, p. 680) afirmam que "o excesso de analogias no Direito Civil contemporâneo revela mais insegurança legislativa do que hermenêutica", enquanto Gonçalves (2022, p. 445) advoga que "a ausência de norma específica não deve servir de pretexto para o vácuo normativo, mas sim para a aplicação prudente dos princípios gerais de proteção da família".

Portanto, a controvérsia não se limita a uma disputa doutrinária sobre interpretação; ela evidencia uma questão de governança normativa, pois o sistema jurídico carece de diretrizes administrativas unificadas para orientar a atuação registral. É nesse ponto que emerge o papel do CNJ como órgão de coordenação e uniformização da atividade extrajudicial em âmbito nacional.

2.5 Impactos práticos na atividade notarial e registral

A exigência (ou não) de justa causa nas doações com cláusulas restritivas tem gerado efeitos práticos significativos no cotidiano dos tabeliães e registradores de imóveis. Em muitos estados, a falta de orientação normativa leva à adoção de critérios díspares: alguns oficiais, baseados na interpretação literal da lei, registram livremente doações em adiantamento de legítima com cláusulas restritivas; outros, sob influência de decisões judiciais Estaduais ou do STJ, exigem a inclusão de justificativa expressa na escritura pública, aplicando o art. 1.848 do Código Civil.

Esse descompasso compromete a uniformidade da prestação dos serviços públicos extrajudiciais, ofendendo o princípio da isonomia administrativa e, em última instância, o da segurança jurídica. O princípio da legalidade estrita, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, impõe que o agente público atue apenas quando autorizado pela lei — logo, a exigência de justa causa não prevista expressamente carece de fundamento jurídico.

A insegurança também afeta o planejamento sucessório, área em franco crescimento no Brasil, especialmente após o fortalecimento da via extrajudicial pela Lei nº 11.441/2007 e pelos provimentos do CNJ. Quando o cidadão encontra barreiras distintas a depender da serventia, a confiança no sistema extrajudicial é abalada, e a

tendência é a rejudicialização de matérias que poderiam ser resolvidas administrativamente.

Sob o ponto de vista da gestão pública, o fenômeno contraria os princípios de eficiência e desburocratização que norteiam o atual modelo de governança cartorária. Conforme observa Cury (2021, p. 214), "a consolidação de práticas uniformes nos serviços extrajudiciais é requisito indispensável para a efetividade da desjudicialização e para o fortalecimento da cidadania registral".

Portanto, o problema aqui discutido ultrapassa o campo estritamente dogmático e alcança a dimensão da política judiciária nacional, exigindo resposta administrativa do CNJ. A uniformização das práticas registrais é o caminho para reduzir a insegurança e racionalizar os procedimentos, de modo a permitir que as serventias atuem de forma coordenada e previsível.

2.6 A necessidade de uniformização normativa e o papel do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos termos do art. 103-B da Constituição Federal, é o órgão de controle e aperfeiçoamento da atividade administrativa do Poder Judiciário, exercendo também competência regulamentar sobre os serviços notariais e de registro. A ele cabe expedir provimentos e recomendações de caráter nacional, com o objetivo de uniformizar procedimentos e garantir eficiência à atividade extrajudicial.

Nos últimos anos, o CNJ tem desempenhado papel essencial na padronização das práticas registrais, editando provimentos que promoveram verdadeira revolução na administração cartorária. O Provimento nº 149/2023, que trata do Código de Normas Extrajudicial Nacional é exemplo da capacidade regulatória do Conselho.

Reforça o princípio da cooperação interinstitucional e a necessidade de previsibilidade normativa nacional para a segurança jurídica.

No caso das doações com cláusulas restritivas em adiantamento da legítima, a ausência de norma específica gera insegurança e assimetria federativa, pois cada estado pode interpretar a norma de forma distinta. A solução, portanto, pode ser a elaboração de provimento administrativo nacional, que estabeleça critérios uniformes para os registradores de imóveis quanto à dispensa da justa causa, desde que observados os requisitos legais de validade da doação (consentimento, capacidade, forma e objeto lícito).

Tal medida está em consonância com os objetivos estratégicos da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos (Resolução CNJ nº 125/2010).

Como salienta Stolze Gagliano (2023, p. 222), "a desjudicialização só se completa quando a esfera extrajudicial se torna previsível, coerente e técnica, apta a inspirar confiança nos cidadãos e a reduzir a dependência da via judicial". Assim, a normatização da dispensa de justa causa nas doações *inter vivos* com cláusulas restritivas configura-se como ato de racionalização do sistema jurídico, em conformidade com o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, CF).

2.7 Proposta de solução e minuta de provimento administrativo

Diante do exposto, propõe-se como solução prática a elaboração de um provimento administrativo do Conselho Nacional de Justiça, voltado à uniformização da atuação dos registradores de imóveis e tabeliães quanto à desnecessidade de justa causa para cláusulas restritivas em doações realizadas em adiantamento da legítima. O provimento visa conferir segurança jurídica, padronização e eficiência ao sistema

extrajudicial, preservando, ao mesmo tempo, a autonomia privada e a proteção da legítima.

A minuta a seguir apresenta uma proposta técnica e juridicamente fundamentada, em conformidade com os parâmetros da atuação normativa do CNJ:

MINUTA DE PROVIMENTO ADMINISTRATIVO CNJ Nº XX/2025

Dispõe sobre a dispensa de justa causa para a imposição de cláusulas restritivas em doações realizadas em adiantamento da legítima e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, e

CONSIDERANDO o disposto no art. 103-B, §4º, I e II, da Constituição Federal, que confere ao CNJ competência para controlar e aperfeiçoar a atuação administrativa do Poder Judiciário e dos serviços extrajudiciais;

CONSIDERANDO a necessidade de garantir segurança jurídica e uniformidade de procedimentos nos serviços de notas e de registro de imóveis, em observância ao princípio da legalidade e à Política Nacional de Desjudicialização;

CONSIDERANDO que o art. 1.848 do Código Civil limita-se expressamente aos testamentos e não se estende às doações *inter vivos*, não havendo previsão legal para exigir justa causa nas doações com cláusulas restritivas realizadas em adiantamento da legítima;

CONSIDERANDO o entendimento doutrinário majoritário no sentido da inaplicabilidade da analogia do art. 1.848 às doações *inter vivos*, sob pena de violação ao princípio da autonomia privada e da segurança jurídica;

RESOLVE:

Art. 1º Fica dispensada a exigência de justa causa por parte dos Registradores de Imóveis para a imposição de cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade em doações realizadas em adiantamento da legítima, desde que observados os requisitos legais de validade do negócio jurídico.

Art. 2º Compete ao tabelião orientar as partes quanto ao alcance jurídico das cláusulas restritivas e consignar sua vontade inequívoca no ato notarial.

Art. 3º Os oficiais de registro de imóveis deverão proceder ao registro das doações que observarem os requisitos formais, não podendo exigir a comprovação de justa causa quando se tratar de liberalidade *inter vivos*.

Art. 4º Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, ____ de _____ de 2025.

Ministro Presidente do Conselho Nacional de Justiça

3. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que a controvérsia acerca da exigência de justa causa para cláusulas restritivas em doações realizadas em adiantamento da legítima reflete não apenas uma lacuna legislativa, mas também uma disfunção interpretativa que repercute diretamente na segurança jurídica e na eficiência da atividade extrajudicial. A ausência de norma expressa no Código Civil levou à aplicação analógica do artigo 1.848 — originalmente restrito aos testamentos —, prática que, embora motivada por um intuito protetivo, revela-se juridicamente inadequada e institucionalmente contraproducente.

Constatou-se que a analogia, nesse contexto, viola o princípio da legalidade e restringe de modo indevido a autonomia privada, fundamento essencial do direito civil contemporâneo. A doação *inter vivos* é ato bilateral, dependente de aceitação e dotado de plena cognoscibilidade pelas partes envolvidas; diferentemente do testamento, não se justifica, sob a ótica da segurança patrimonial, a imposição de motivação para a inserção de cláusulas restritivas. Assim, a interpretação extensiva do art. 1.848 revela-se uma extrapolação hermenêutica, sem amparo legal, que transfere ao aplicador da norma a criação de requisito não previsto pelo legislador.

Do ponto de vista doutrinário, o consenso majoritário — representado por autores como Maria Helena Diniz (2023), Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2022), Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2023) e Tepedino (2020) — é no sentido de que as cláusulas restritivas são válidas nas doações *inter vivos* sem necessidade de justa causa, observando os limites da função social da propriedade e da proteção dos herdeiros necessários. A imposição de exigências formais não previstas em lei compromete a previsibilidade e fere o próprio ideal de racionalidade do sistema civil brasileiro.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça permanece dividida, o que acentua a necessidade de intervenção administrativa. A existência de decisões divergentes — algumas favoráveis à analogia, outras contrárias — evidencia a fragilidade da coerência judicial e a consequente insegurança no âmbito dos serviços notariais e registrais.

Diante desse quadro, a pesquisa propôs uma solução prática: a edição de provimento administrativo nacional pelo Conselho Nacional de Justiça, dispensando expressamente a exigência de justa causa nas doações com cláusulas restritivas em adiantamento da legítima. Tal medida está em consonância com os princípios da desjudicialização, da eficiência administrativa e da uniformização procedimental, contribuindo para o fortalecimento da governança registral e da confiança pública na via extrajudicial.

A minuta de provimento administrativo apresentada neste trabalho traduz o conhecimento teórico em instrumento normativo aplicável, reafirmando a vocação do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos de aliar reflexão científica e aplicabilidade técnica. A proposta, ao uniformizar práticas e eliminar divergências interpretativas, contribui para a consolidação de um ambiente jurídico previsível, coerente e eficiente.

Em termos teóricos, o estudo reforça a necessidade de uma hermenêutica civil fundada na coerência sistêmica e na deferência ao legislador, evitando interpretações que substituam a vontade normativa expressa por construções analógicas arbitrárias. Já sob a perspectiva prática, o trabalho se insere na agenda de aprimoramento institucional do CNJ, ao oferecer modelo normativo que fortalece a padronização dos atos notariais e reduz a litigiosidade.

Por fim, o tema ainda comporta ampliação. Sugere-se, para pesquisas futuras, o exame comparativo entre a disciplina brasileira e os sistemas jurídicos de Portugal e

Espanha, nos quais o adiantamento da legítima e as cláusulas restritivas possuem regulamentação distinta e critérios mais claros. Também se recomenda o estudo empírico dos efeitos econômicos e sociais da padronização normativa nos serviços registrais, com vistas a mensurar o impacto da uniformização na redução da judicialização e na eficiência dos cartórios.

Conclui-se, portanto, que a dispensa de justa causa nas doações com cláusulas restritivas em adiantamento da legítima representa não apenas uma interpretação juridicamente correta, mas também uma medida de política judiciária racional e eficiente. A normatização proposta harmoniza os princípios da autonomia privada, da legalidade e da segurança jurídica, constituindo avanço relevante na consolidação de um modelo de governança extrajudicial moderno e uniforme em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Estabelece diretrizes de gestão, governança e transparência na atividade notarial e registral. Brasília: CNJ, 2023.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: direito das sucessões.* 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: sucessões.* 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: sucessões.* 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: direito das sucessões.* 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito das sucessões.* 43. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 1.631.278/PR. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 3ª Turma, julgado em 19 mar. 2019. Inteiro teor (DJe 29/03/2019). https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1803214&tipo=0&nreg=201602658931&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190329&formato=PDF&salvar=false. Acessado em 13/10/2025.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: sucessões.* 23. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CLÁUSULAS CONTRATUAIS DISRUPTIVAS E A PREVENÇÃO DE CONFLITOS NO CONTEXTO DAS STARTUPS BRASILEIRAS

MAZARO JUNIOR, Lazaro Antônio[1]
PASSOS, Fernando [2]
BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto [3]
MARTINS, Audrey Moretti[4]

O trabalho analisa o papel das cláusulas contratuais inovadoras como instrumentos de prevenção de conflitos e fortalecimento da governança no ecossistema das startups brasileiras. Partindo da constatação de que a elevada litigiosidade nacional compromete a eficiência do sistema de justiça e a atratividade de investimentos, investiga-se se tais cláusulas — como as escalonadas, de hardship, compliance, ESG e proteção de dados — podem contribuir para a segurança jurídica sem violar princípios constitucionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e comparativa, com base em análise doutrinária, legislativa, jurisprudencial e em experiências estrangeiras. Os resultados indicam que o ordenamento jurídico brasileiro passou por profunda evolução contratual, incorporando valores como boa-fé e função social, o que favorece a adoção dessas cláusulas. Verificou-se, contudo, desafios relacionados à clareza redacional, à compatibilidade com a ordem pública e ao risco de abusividade. Conclui-se que startups funcionam como laboratórios de inovação jurídica, ao incorporar práticas contratuais preventivas e sustentáveis que ampliam sua credibilidade e acesso a investimentos. Teoricamente, o estudo contribui para compreender a contratualidade contemporânea como instrumento multifuncional de pacificação social; na prática, propõe diretrizes para aprimorar a redação e aplicação dessas cláusulas, reforçando a segurança jurídica e a desjudicialização no ambiente de negócios brasileiro.

Palavras-chaves: Cláusulas contratuais inovadoras; Startups; Prevenção de conflitos; Governança contratual; Segurança jurídica.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

[1] Mestrando. Aluno e Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA).
[2] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) fpassos@uniara.edu.br
[3] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA). rabbarboza@uniara.edu.br
[4]Doutora. Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA). ammartins@uniara.edu.br

1 INTRODUÇÃO

As startups emergem no cenário brasileiro como agentes de inovação, escalabilidade e disrupção econômica, exercendo papel central na transformação de modelos de negócio e na dinamização da economia digital. Esse ecossistema, caracterizado por agilidade, flexibilidade e alto potencial de crescimento, exige soluções jurídicas adequadas à complexidade de suas relações negociais. Nesse contexto, os contratos assumem papel estratégico não apenas de formalização de obrigações, mas como verdadeiros instrumentos de governança, gestão de riscos e prevenção de litígios.

A elevada litigiosidade nacional, reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023), reforça a urgência de desenvolver mecanismos capazes de reduzir a judicialização excessiva, que compromete tanto a eficiência do sistema de justiça quanto a competitividade empresarial. Para startups, em especial, a ausência de previsibilidade e segurança contratual pode inviabilizar a atração de investimentos e comprometer sua própria sobrevivência em mercados altamente dinâmicos e regulados. Nesse cenário, a utilização de cláusulas contratuais inovadoras (como as escalonadas de resolução de disputas, hardship, compliance, ESG e proteção de dados) apresenta-se como alternativa relevante para mitigar riscos, garantir segurança jurídica e fortalecer a confiança de investidores, parceiros e clientes.

A escolha do tema justifica-se, primeiramente, pela escassez de análises sistemáticas na literatura jurídica brasileira acerca da aplicação prática das cláusulas contratuais inovadoras no ambiente das startups. Apesar de sua crescente utilização e reconhecimento pela jurisprudência, ainda existem desafios relacionados à clareza redacional, abusividade, compatibilidade com normas de ordem pública e efetividade prática. Além disso, a relevância social do estudo é evidente: ao contribuir para a redução da litigiosidade e para a promoção de um ambiente de negócios mais estável, fortalece-se a cultura de desjudicialização e a pacificação social, objetivos centrais da política judiciária brasileira contemporânea.

Diante do exposto, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser sintetizado na seguinte pergunta: as cláusulas contratuais inovadoras podem contribuir para a prevenção de conflitos no ecossistema das startups, fortalecendo a governança contratual e a atração de investimentos, sem violar princípios constitucionais e normas de ordem pública? Essa indagação parte da constatação de que, embora tais cláusulas sejam reconhecidas no ordenamento jurídico brasileiro, ainda enfrentam desafios de clareza redacional, compatibilidade normativa e efetividade prática.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é investigar o papel das cláusulas contratuais inovadoras como instrumentos de prevenção de conflitos empresariais, com especial enfoque no ecossistema das startups.

Os objetivos específicos incluem:

- Examinar a validade e a eficácia dessas cláusulas à luz da doutrina e da jurisprudência brasileiras;
- Comparar as práticas nacionais com experiências internacionais, especialmente os UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2016) e as cláusulas-modelo da International Chamber of Commerce (2020);
- Identificar os principais desafios e limites à implementação dessas cláusulas no ordenamento jurídico brasileiro;
- Avaliar como a adoção de tais mecanismos pode fortalecer a governança contratual e a atratividade das startups para investidores nacionais e estrangeiros.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e comparativa. Foram utilizados o método dedutivo e a triangulação de fontes, abrangendo análise bibliográfica (doutrina clássica e contemporânea), documental (leis e regulamentos nacionais e internacionais) e jurisprudencial (decisões do Superior Tribunal de Justiça e tribunais estaduais). O estudo comparado incluiu experiências estrangeiras de tradição civil law e common law, a fim de evidenciar convergências e divergências relevantes.

O artigo organiza-se em cinco partes, além da introdução e da conclusão. A primeira seção apresenta a fundamentação teórica e os marcos normativos relacionados às cláusulas contratuais inovadoras. A segunda examina, em detalhe, as principais categorias de cláusulas (escalonadas, hardship, compliance, ESG e proteção de dados). A terceira aborda os desafios e limites jurídicos à sua aplicação, considerando princípios

constitucionais e a jurisprudência brasileira. A quarta seção dedica-se ao papel específico dessas cláusulas no ecossistema de startups, destacando sua relevância para a atração de investimentos e a governança corporativa. Por fim, são apresentadas as considerações finais, com reflexões críticas e propostas de aprimoramento normativo e prático.

2 DESENVOLVIMENTO

O ordenamento jurídico brasileiro passou, nas últimas décadas, por transformações profundas em matéria contratual, que impactam diretamente a incorporação de cláusulas inovadoras nos contratos empresariais. Para compreender esse movimento, é necessário resgatar brevemente a evolução histórica da contratualidade no Brasil e situá-la no contexto de harmonização internacional.

No século XIX, o Código Comercial de 1850 e, posteriormente, o Código Civil de 1916, refletiam a tradição liberal, marcada pelo princípio do pacta sunt servanda e pela centralidade da autonomia da vontade. Os contratos eram concebidos como instrumentos rígidos, destinados à preservação absoluta das obrigações assumidas. Esse paradigma mostrava-se insuficiente diante da complexificação das relações econômicas e da necessidade de proteção de interesses coletivos. A virada paradigmática ocorreu com o Código Civil de 2002, que incorporou os princípios da função social do contrato (art. 421) e da boa-fé objetiva (art. 422). Esses dispositivos deslocaram o foco do contrato como

expressão de vontades isoladas para uma concepção relacional, em que valores como cooperação, equilíbrio e solidariedade passam a integrar o núcleo contratual (Martins-Costa, 2019; Schreiber, 2017).

Outro marco relevante foi a consolidação dos métodos adequados de resolução de disputas (ADR). A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996, alterada pela Lei nº 13.129/2015) inseriu a arbitragem de forma definitiva no sistema jurídico brasileiro, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em precedentes como a Sentença Estrangeira Contestada n. 5.206/EX, que confirmou a compatibilidade da arbitragem com a Constituição Federal.

Em complemento, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estruturaram a Política Nacional de Tratamento de Conflitos, incentivando a adoção de cláusulas compromissórias, escalonadas e de renegociação (Stipanowich, 2015). Tais instrumentos reforçam a ideia de que a contratualidade contemporânea deve ser preventiva, colaborativa e voltada à eficiência.

No campo regulatório recente, destaca-se a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018 – LGPD), que inaugurou um novo eixo de governança contratual no Brasil. A exigência de cláusulas contratuais específicas que tratem de coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados é hoje inafastável em setores como tecnologia, saúde e finanças (Doneda, 2020; Peck, 2021). Sua ausência pode

acarretar sanções administrativas e relevantes riscos reputacionais, além de fragilizar a validade de determinadas disposições contratuais, a depender do caso concreto.

No plano internacional, o Brasil participa de um movimento mais amplo de harmonização e modernização contratual. A Convenção de Nova Iorque de 1958, ratificada pelo país em 2002, reforçou a arbitragem internacional como mecanismo legítimo de solução de litígios comerciais. Mais recentemente, os UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2016) e as ICC Model Clauses (2020) passaram a exercer forte influência sobre a prática contratual, especialmente em operações de venture capital e contratos internacionais de fornecimento. Esses instrumentos funcionam como soft law, oferecendo parâmetros interpretativos e inspirando cláusulas adaptadas ao ambiente brasileiro (Goulart, 2022).

Nesse panorama, pode-se afirmar que o arcabouço normativo brasileiro é hoje favorável à difusão de cláusulas contratuais inovadoras, mas ainda enfrenta desafios. A efetividade dessas disposições depende não apenas de sua compatibilidade com princípios constitucionais e normas de ordem pública, mas também da superação de barreiras culturais que resistem a mecanismos de autocomposição e inovação contratual. Além disso, a jurisprudência, embora crescente, ainda carece de maior uniformidade, o que gera insegurança jurídica e receio entre investidores e empreendedores.

Assim, o marco normativo nacional e internacional não apenas legitima, mas também estimula a utilização de cláusulas inovadoras em contratos empresariais, em

especial no ecossistema das startups. Trata-se de um campo em consolidação, que demanda contínua atualização legislativa, difusão cultural e capacitação de operadores do direito para que seu potencial preventivo e de governança seja plenamente realizado.

3. PRINCIPAIS CATEGORIAS DE CLÁUSULAS JURÍDICAS

A doutrina contemporânea sistematiza cinco grandes categorias de cláusulas inovadoras que vêm ganhando centralidade em contratos empresariais. São elas: cláusulas escalonadas, cláusulas de hardship, cláusulas de compliance, cláusulas ESG e cláusulas de proteção de dados. Cada uma delas responde a desafios específicos da dinâmica contratual contemporânea e vem se consolidando como ferramenta de governança e mitigação de riscos.

3.1 CLÁUSULAS ESCALONADAS

As cláusulas escalonadas de resolução de disputas estruturam etapas prévias obrigatórias, como negociação direta, mediação e arbitragem, antes do eventual acesso ao Judiciário. Seu principal mérito reside na promoção de soluções mais céleres e menos

onerosas, preservando as relações negociais e reduzindo custos financeiros e reputacionais (Gélinas, 2016). No Brasil, a jurisprudência do STJ já reconheceu a validade dessas cláusulas inclusive em contratos de adesão, desde que observados requisitos de equilíbrio e informação adequada (REsp 1.602.076/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 2016). Para startups, em particular, esse tipo de cláusula pode ser decisivo, pois evita longas disputas judiciais capazes de inviabilizar modelos de negócio ainda em consolidação. Esse modelo encontra respaldo também no plano internacional, em especial nas ICC Model Clauses (2020), que padronizam cláusulas escalonadas amplamente utilizadas em contratos internacionais.

3.2 CLÁUSULAS DE HARDSHIP

As cláusulas de hardship preveem a possibilidade de renegociação contratual em situações excepcionais de alteração das circunstâncias originais, quando a execução se torna excessivamente onerosa para uma das partes. Durante a pandemia da COVID-19, ganharam especial relevância, pois permitiram ajustar contratos de fornecimento e preservar parcerias estratégicas em setores críticos (Marques, 2021). Além da função prática de evitar a ruptura de cadeias produtivas, representam um mecanismo de flexibilidade contratual que fortalece a cooperação e a continuidade dos negócios. No

plano internacional, destaca-se o regime de hardship previsto nos UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2016), que confere previsibilidade às renegociações e contribui para a redução de custos de transação e maior estabilidade econômica em cenários de crise. Cartwright (2020) também observa que tais cláusulas reforçam a segurança contratual no direito comparado.

3.3 CLÁUSULAS DE COMPLIANCE

As cláusulas de compliance vinculam as partes à observância de normas de integridade, anticorrupção, prevenção à lavagem de dinheiro e transparência nos negócios. Constituem resposta direta ao avanço das legislações nacionais e internacionais de combate à corrupção e refletem a importância da governança corporativa como requisito de competitividade (Justen Filho, 2021). Na prática, funcionam como salvaguardas reputacionais e jurídicas, especialmente em contratos com agentes públicos ou parceiros internacionais. Para startups que buscam captar recursos de fundos de investimento ou participar de programas de aceleração, a presença de cláusulas de compliance é frequentemente condição indispensável.

3.4 CLÁUSULAS ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE)

As cláusulas ESG vêm se tornando padrão em operações financeiras e cadeias globais de suprimentos, impulsionadas pela demanda de investidores institucionais e organismos multilaterais por critérios de sustentabilidade. No contexto europeu, sua ausência pode impedir a participação de empresas em determinados mercados (Goulart, 2022). No Brasil, embora ainda em fase de difusão, startups inseridas em setores de impacto social e ambiental já enfrentam exigências explícitas de cláusulas ESG como pré-requisito para parcerias e aportes. Além de atender a compromissos regulatórios e de mercado, essas cláusulas projetam a imagem da empresa como agente comprometido com responsabilidade socioambiental, ampliando sua credibilidade.

3.5 CLÁUSULAS DE PROTEÇÃO DE DADOS

As cláusulas de proteção de dados consolidaram-se após a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018) como requisito obrigatório em contratos de tecnologia, saúde, e-commerce e serviços financeiros. Tais cláusulas estabelecem regras sobre coleta, tratamento, armazenamento e compartilhamento de dados, e sua ausência pode acarretar sanções administrativas e perdas reputacionais

significativas (Doneda, 2020; Peck, 2021). Mais do que um cumprimento legal, constituem ativo estratégico, pois empresas que adotam práticas robustas de proteção de dados conquistam maior confiança de clientes, investidores e parceiros. Para startups que lidam com bases sensíveis de dados, como fintechs e healthtechs, são um diferencial competitivo incontornável.

Essas categorias demonstram que a inovação contratual não se limita à sofisticação técnica, mas traduz-se em instrumentos preventivos voltados à pacificação social, à redução da litigiosidade e ao fortalecimento da segurança jurídica. Ao serem incorporadas nas práticas empresariais, especialmente no ambiente das startups, essas cláusulas assumem papel central na construção de contratos mais eficientes, resilientes e sustentáveis.

4. DESAFIOS E LIMITES JURÍDICOS À APLICAÇÃO

Apesar dos avanços normativos e da crescente difusão das cláusulas contratuais inovadoras, sua aplicação prática encontra limitações relevantes no ordenamento jurídico brasileiro. A autonomia privada, embora seja princípio basilar, encontra fronteiras nos valores constitucionais e nas normas de ordem pública. Nesse sentido, cláusulas de arbitragem, hardship, compliance ou ESG não podem restringir o direito de acesso à

justiça, nem resultar em desequilíbrios contratuais que comprometam a função social do contrato (Schreiber, 2017).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiteradamente reconhecido a validade de cláusulas compromissórias e escalonadas, mas também estabeleceu balizas. No REsp 1.602.076/SP (2016), a Corte confirmou a eficácia de cláusula de mediação prévia antes da arbitragem, mas advertiu que não se pode interpretar tais dispositivos como mecanismos que impeçam o jurisdicionado de buscar tutela estatal em hipóteses de abuso ou inefetividade do procedimento. Essa linha reflete a tensão entre eficiência contratual e a garantia constitucional de acesso à justiça.

Outro ponto crítico refere-se à hipercontratualização. Como alerta Martins-Costa (2019), o excesso de cláusulas sofisticadas, especialmente em contratos de adesão, pode gerar insegurança jurídica em vez de reduzi-la, ao criar complexidade desnecessária e margem para disputas interpretativas. A função preventiva das cláusulas depende, portanto, de redação clara, proporcional e equilibrada. Cláusulas hardship, por exemplo, quando mal estruturadas, podem abrir espaço para renegociações abusivas que desvirtuem o princípio da boa-fé objetiva (Rosenvald, 2020).

No campo das cláusulas ESG e de compliance, há o risco de se tornarem meramente simbólicas. Goulart (2022) observa que, se redigidas de forma vaga ou genérica, tais cláusulas tendem a não produzir efeitos jurídicos concretos, funcionando apenas como marketing contratual. Esse fenômeno, conhecido como greenwashing

contratual, é particularmente sensível no contexto de startups que buscam legitimar sua imagem perante investidores.

Além disso, permanece a necessidade de compatibilizar cláusulas inovadoras com a ordem pública e com princípios constitucionais. Teubner (2011) destaca que os contratos, ao impactarem sistemas sociais e econômicos, devem ser interpretados em chave policêntrica, ou seja, não apenas como expressão da vontade privada, mas como instrumentos que repercutem sobre o interesse coletivo. No Brasil, isso significa que cláusulas que afrontem a dignidade da pessoa humana, a função social do contrato ou a proteção de dados pessoais correm risco de nulidade, ainda que aceitas pelas partes.

A experiência internacional também reforça esses limites. Em países de tradição common law, como os Estados Unidos, tribunais invalidaram cláusulas de arbitragem que impunham custos desproporcionais às partes economicamente mais frágeis (Cartwright, 2020). Já na União Europeia, a Diretiva 93/13/CEE (União Europeia, 1993) estabelece restrições explícitas a cláusulas abusivas em contratos de consumo, o que influenciou fortemente a proteção do contratante hipossuficiente no Brasil.

Percebe-se, portanto, que os principais desafios à aplicação das cláusulas contratuais inovadoras se enquadram nos quatro grupos organizados a seguir:

- Compatibilidade com princípios constitucionais e normas de ordem pública;
- Necessidade de redação clara, proporcional e acessível;

- Risco de abusividade e desequilíbrio contratual, especialmente em contratos de adesão; e
- Evitar a hipercontratualização e o uso simbólico de cláusulas, que fragilizam sua função preventiva.

Conclui-se que a eficácia das cláusulas inovadoras não depende apenas de sua aceitação legal, mas também da cultura contratual e da uniformidade jurisprudencial. Enquanto não houver maior estabilidade nas decisões judiciais e maior maturidade dos operadores do direito, o potencial dessas cláusulas permanecerá limitado, especialmente no ambiente das startups, onde o equilíbrio entre flexibilidade e segurança é essencial para a atração de investimentos.

5. PAPEL DAS CLÁUSULAS JURÍDICAS NO ECOSSISTEMA DE STARTUPS

As startups apresentam características singulares que tornam as cláusulas contratuais inovadoras ainda mais relevantes. Diferentemente de empresas consolidadas, operam em cenários de alta incerteza, dependem de rodadas sucessivas de investimento e enfrentam pressões regulatórias em constante mutação. O caráter experimental de seus modelos de negócio, aliado à necessidade de credibilidade junto a aceleradoras e fundos

de venture capital, faz com que a governança contratual seja percebida como um diferencial competitivo (Pinheiro, 2020).

Cláusulas escalonadas de resolução de disputas são particularmente estratégicas para essas empresas, pois evitam litígios longos e custosos, capazes de inviabilizar startups em fase inicial. O recurso prévio à mediação ou à arbitragem reduz o desgaste de relações estratégicas, preserva a imagem da empresa e diminui custos transacionais (Gélinas, 2016). Em setores como tecnologia e saúde, em que a agilidade de resposta é determinante, a previsibilidade trazida por tais cláusulas pode ser decisiva para a continuidade do negócio.

As cláusulas de hardship também assumem papel relevante, sobretudo diante de crises macroeconômicas ou de alterações regulatórias inesperadas. A pandemia da COVID-19 evidenciou a importância desses dispositivos ao permitir a renegociação de contratos de fornecimento e de prestação de serviços em condições de extrema onerosidade (Marques, 2021). Para startups que dependem de cadeias globais de suprimentos, essas cláusulas representam uma salvaguarda essencial contra choques externos.

No caso das cláusulas de compliance, sua presença é quase uma condição sine qua non para acesso a capital de risco. Fundos nacionais e estrangeiros frequentemente exigem padrões de integridade compatíveis com legislações anticorrupção e de prevenção à lavagem de dinheiro, como o Foreign Corrupt Practices Act (USA, 1977) e o UK

Bribery Act (UK, 2010). A ausência de dispositivos claros nesse sentido reduz drasticamente a atratividade das startups junto a investidores institucionais (Justen Filho, 2021).

As cláusulas ESG e de proteção de dados refletem, por sua vez, uma tendência global de incorporação de critérios de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental à prática empresarial. No contexto europeu, empresas que não comprovam aderência a padrões ESG têm sido excluídas de cadeias de fornecimento (Goulart, 2022). No Brasil, startups de setores regulados, como fintechs e healthtechs, enfrentam crescente pressão para adotar cláusulas de proteção de dados robustas, em conformidade com a LGPD, sob pena de sanções administrativas e danos reputacionais irreparáveis (Doneda, 2020; Peck, 2021).

Além de reforçar a confiança de investidores, tais cláusulas contribuem para a maturidade contratual, que passou a ser vista como indicador de profissionalismo e sustentabilidade no ecossistema empreendedor. Rezende e Oliveira (2021) destacam que startups com contratos bem estruturados não apenas atraem recursos mais facilmente, mas também ampliam sua capacidade de internacionalização. Nessa perspectiva, as startups funcionam como verdadeiros laboratórios de inovação contratual, testando soluções jurídicas que posteriormente tendem a ser incorporadas por empresas de maior porte.

Esse movimento confirma a tese de Watanabe (2018), segundo a qual a prevenção de litígios deve ser compreendida não apenas como prática privada de gestão, mas como

verdadeira política pública de desjudicialização. Ao reduzir a litigiosidade e fomentar a autocomposição, as startups contribuem para a eficiência do sistema de justiça, ao mesmo tempo em que fortalecem sua própria governança.

Portanto, o papel das cláusulas jurídicas no ecossistema das startups transcende a esfera contratual imediata. Elas se transformam em instrumentos de pacificação social, de atração de investimentos e de inserção em mercados globais, reforçando a importância da contratualidade inovadora como mecanismo de desenvolvimento econômico e institucional no Brasil.

3 CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu compreender que as cláusulas contratuais inovadoras ocupam posição estratégica no direito contratual contemporâneo, sobretudo no ecossistema das startups. Mais do que simples disposições técnicas, constituem instrumentos de governança, prevenção de litígios e atração de investimentos, assumindo relevância não apenas para as partes contratantes, mas também para a estabilidade do ambiente de negócios e para a pacificação social.

A partir do exame dos marcos normativos, verificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro passou, nas últimas décadas, por um processo de transição paradigmática. O Código Civil de 2002, ao consagrar a função social do contrato e a boa-

fé objetiva, rompeu com o modelo liberal clássico e inaugurou uma contratualidade mais relacional, voltada à cooperação e ao equilíbrio. Esse movimento foi reforçado por legislações posteriores, como a Lei de Arbitragem, a Lei de Mediação e, mais recentemente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que consolidaram instrumentos preventivos de conflitos e introduziram novas exigências contratuais.

No plano internacional, instrumentos como os UNIDROIT Principles (2016) e as ICC Model Clauses (2020) passaram a exercer forte influência sobre a prática contratual brasileira, especialmente no campo empresarial e das startups.No tocante às categorias de cláusulas jurídicas analisadas (escalonadas, hardship, compliance, ESG e proteção de dados) ficou evidenciado que sua função ultrapassa a mera formalidade negocial. Cláusulas escalonadas de resolução de disputas estruturam vias de autocomposição antes da judicialização, contribuindo para a desjudicialização e para a eficiência do sistema de justiça. Cláusulas de hardship permitem renegociações diante de crises e preservam contratos de longa duração, sendo particularmente úteis em contextos de instabilidade econômica, como a pandemia da COVID-19.

Já as cláusulas de compliance e ESG alinham a prática contratual às exigências de integridade e sustentabilidade, demonstrando a crescente inserção dos contratos empresariais em uma lógica global de responsabilidade social corporativa. Por fim, as cláusulas de proteção de dados assumiram centralidade após a LGPD, tornando-se requisito indispensável para a validade e a credibilidade dos contratos em setores

altamente regulados. Apesar de sua relevância, a pesquisa demonstrou que existem desafios e limites jurídicos relevantes à aplicação dessas cláusulas.

A autonomia privada, ainda que ampla, não pode se sobrepor a valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a função social do contrato e a boa-fé objetiva. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) confirma que a validade dessas cláusulas depende de sua compatibilidade com a ordem pública e da ausência de abusividade, de modo que não comprometam o acesso à justiça nem resultem em desequilíbrio contratual. A doutrina alerta ainda para os riscos da hipercontratualização, em que a inserção excessiva de cláusulas complexas, sem a devida clareza ou proporcionalidade, pode paradoxalmente aumentar a litigiosidade em vez de reduzi-la.

O estudo também ressaltou o papel das startups como laboratórios de inovação contratual. Diante da elevada incerteza de seus mercados, da necessidade de captar investimentos e da rápida evolução regulatória, essas empresas demandam contratos ágeis, claros e eficientes. As cláusulas inovadoras, nesse contexto, assumem função essencial para garantir segurança jurídica, atrair capital de risco e estruturar relações de governança. Investidores e aceleradoras passaram a considerar a maturidade contratual como indicador de credibilidade e sustentabilidade, de modo que a presença de cláusulas robustas de resolução de disputas, compliance, ESG e proteção de dados influencia diretamente a tomada de decisões estratégicas. Assim, startups não apenas se beneficiam

dessas cláusulas, mas também disseminam práticas que tendem a ser incorporadas pelo mercado empresarial em geral.

As contribuições teóricas e práticas da pesquisa podem ser resumidas em três dimensões. A primeira é a compreensão de que a contratualidade contemporânea é multifuncional e policêntrica, integrando valores sociais, econômicos, ambientais e tecnológicos à regulação das relações privadas. A segunda é a constatação de que as cláusulas inovadoras funcionam como instrumentos de pacificação social e de política pública de desjudicialização, contribuindo para aliviar a sobrecarga do Judiciário e fortalecer a cultura da cooperação. A terceira é a percepção de que o ecossistema de startups representa espaço privilegiado para a consolidação dessas inovações, funcionando como vetor de modernização jurídica e empresarial no Brasil.

Não obstante, reconhece-se que persistem limitações. A efetividade das cláusulas inovadoras depende da superação de barreiras culturais no meio jurídico e empresarial, da capacitação contínua de advogados, juízes, árbitros e mediadores, bem como da produção de jurisprudência estável e coerente. Além disso, há o desafio de alinhar a prática contratual brasileira a padrões internacionais de governança, sem perder de vista os princípios constitucionais que asseguram equilíbrio, justiça social e proteção de direitos fundamentais.

Em termos de perspectivas futuras, a pesquisa aponta a necessidade de:

- Ampliar estudos empíricos sobre a aplicação prática das cláusulas inovadoras, especialmente em contratos de startups;
- Fomentar a produção de manuais de boas práticas e cláusulas-modelo adaptadas ao contexto brasileiro;
- Incentivar políticas públicas que premiem a adoção de mecanismos preventivos de litígios; e
- Fortalecer a cooperação entre academia, mercado e órgãos reguladores, de modo a difundir uma cultura contratual baseada em integridade, sustentabilidade e eficiência.

Em conclusão, as cláusulas contratuais inovadoras representam não apenas instrumentos técnicos de gestão contratual, mas mecanismos de transformação do direito e da prática empresarial. No contexto das startups, assumem papel ainda mais relevante, ao assegurar credibilidade, previsibilidade e sustentabilidade em um ambiente de incertezas. Sua difusão e consolidação dependem de um esforço conjunto entre operadores do direito, empresas e Estado, na construção de uma contratualidade mais justa, equilibrada e adaptada às exigências de um mundo globalizado e em constante transformação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. Brasília: CNJ, 2010.

CARTWRIGHT, John. Contract Law: An Introduction to the English Law of Contract for the Civil Lawyer. Oxford: Hart, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GÉLINAS, Fabien. Trade Usages and Implied Terms in the Age of Arbitration. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GOULART, Luciana. Contratos ESG e governança. São Paulo: Almedina, 2022.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). ICC Model Clauses. Paris: ICC, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Compliance, governança e contratos. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código Civil Brasileiro: crise e novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no direito privado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Nova Iorque de 1958 sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras. Nova Iorque: ONU, 1958.

PECK, Patrícia. Proteção de dados pessoais: comentários à LGPD. São Paulo: Saraiva, 2021. PINHEIRO, Armando Castelar. Empresas e contratos no Brasil. São Paulo: Elsevier, 2020.

REZENDE, Leandro; OLIVEIRA, Marina. Empreendedorismo e governança em startups. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

ROSENVALD, Nelson. Contratos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2020. SCHREIBER, Anderson. A nova teoria contratual. São Paulo: Atlas, 2017.

STIPANOWICH, Thomas. Arbitration and the Future of ADR. Yale Law Journal, New Haven, v. 122, p. 1-72, 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial nº 1.602.076/SP. Rel. Min. Nancy Andrighi. 3ª Turma. Julgado em 02 ago. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Sentença Estrangeira Contestada n. 5.206/EX. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 12 dez. 2001.

TEUBNER, Gunther. Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization. Oxford: Oxford University Press, 2011.

UNIDROIT – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE

LAW. Principles of International Commercial Contracts (PICC). Rome: UNIDROIT, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993. Relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 95, 21 abr. 1993.

UNITED KINGDOM - UK. UK Bribery Act 2010. Chapter 23. London: The Stationery Office, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA - USA. Foreign Corrupt Practices Act of 1977. Public Law 95-213, 91 Stat. 1494. Washington, 1977.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios alternativos de solução de conflitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM *STARTUPS* DE BASE TECNOLÓGICA: DESENVOLVIMENTO E APLICAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE

GONÇALVES, JOÃO VICTOR MACIEL[1]
MENEGHETTE, CRISTIANE[2]
DOS SANTOS, JOÃO GABRIEL RIBEIRO[3]
ROSIM, LETÍCIA[4]
PASSOS, FERNANDO[5]
BERALDO, MARIANA PASSOS[6]

Objetivo do estudo: Desenvolver e aplicar o Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS), visando mensurar o grau de institucionalização e mitigar o risco jurídico e societário inerente ao crescimento de empresas de base tecnológica. Metodologia/abordagem: Foi utilizada a abordagem de pesquisa-ação com o método de estudo de caso (Empresa X). A intervenção técnico-consultiva, sustentada por habilidades em Direito Empresarial, mobilizou o IDM-GS, ferramenta construída a partir de revisão integrativa da literatura e validada conceitualmente por especialistas. Originalidade/Relevância: O estudo inova ao preencher uma lacuna metodológica, propondo um framework de Governança Corporativa (GC) que harmoniza os princípios de accountability e gestão de riscos com o dinamismo das deep techs. Sua relevância acadêmica reside na contribuição para a Teoria de Agência no contexto de Ativos Intangíveis (PI). Principais resultados: O diagnóstico IDM-GS revelou um desequilíbrio: alta maturidade em Propriedade Intelectual e Inovação Aberta, contrastando com maturidade Básica/Inicial nas dimensões de Conformidade e Gestão de Riscos e Estrutura Societária. O litígio trabalhista de 2025 foi o fator conjuntural que comprovou a urgência da formalização. Contribuições teóricas/metodológicas: O IDM-GS oferece um modelo analítico estruturado e escalável para quantificar a maturidade institucional, fornecendo um instrumento prescritivo para a Gestão de Conflitos. Contribuições sociais / para a gestão: O trabalho instrumentaliza a gestão de *startups* com um Plano de Ação focado na mitigação de passivos jurídicos, elevando a segurança da operação e a atratividade de capital de risco.

[1] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: jvvmaciel@uniara.edu.br
[2] Mestranda em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: cmeneghette@uniara.edu.br.
[3] Mestrando em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: ribeirojg@adv.oabsp.org.br
[4] Mestranda em Direito Profissional E Gestão de Conflitos. Uniara. E-mail: leticiarosim@adv.oabsp.org.br
[5] Doutor. Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) fpassos@uniara.edu.br
[6] Mestra. Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Direito e Gestão de Conflitos (UNIARA) mariana@pss.adv.br

Palavras-chaves: Governança Corporativa, *Startups*, Diagnóstico de Maturidade, Gestão de Conflitos, Propriedade Intelectual.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho técnico tem como foco o desenvolvimento de um instrumento de diagnóstico para avaliar o grau de maturidade da governança corporativa em *startups* de base tecnológica, tomando como estudo de caso a Empresa X, organização atuante no setor biotecnológico nacional. A proposta insere-se no contexto de crescente importância das *startups* na economia do conhecimento, marcadas por estruturas organizacionais flexíveis, alto potencial inovador e exposição a riscos acentuados.

Fato é que, atualmente, as *startups* constituem negócios escaláveis e de elevado potencial econômico, cujo diferencial competitivo decorre da capacidade de inovação e da adaptabilidade em ambientes de incerteza (Molina; Jorge; Silveira, 2023), evidencia especial recai sobre as deep techs e bio *startups*, que se destacam pela geração de valor científico e tecnológico. Mello (2024) identifica que essas empresas são fundamentais para a convergência entre pesquisa acadêmica e mercado, constituindo vetores de transferência tecnológica em ecossistemas de inovação colaborativa.

Contudo, essa natureza experimental e o ritmo acelerado de desenvolvimento fazem com que sua consolidação dependa não apenas da viabilidade técnica de suas soluções, mas também de mecanismos adequados de governança e regulação interna capazes de prevenir conflitos, atrair investimentos e sustentar o crescimento. Nesse sentido, Frade (2024) destaca que o Brasil vive um processo de fortalecimento de políticas de inovação e empreendedorismo tecnológico, em que a governança passa a ser elemento-chave para a sustentabilidade das organizações emergentes. Esses avanços, contudo, coexistem com desafios institucionais e jurídicos, uma vez que as estruturas tradicionais de controle e gestão não se ajustam às dinâmicas das *startups*, cujo ciclo de vida e modelo decisório exigem instrumentos específicos de diagnóstico e avaliação.

Pesquisas recentes indicam que mais de 70% das *startups* brasileiras encerram suas atividades antes de atingir cinco anos de operação, em grande parte por falhas de gestão e ausência de mecanismos formais de governança (Frade, 2024; Molina et al., 2023)

No setor biotecnológico, essa fragilidade é ainda mais sensível, dada a complexidade regulatória, os riscos tecnológicos e a necessidade de parcerias com universidades e órgãos de fomento. Assim, desenvolver uma ferramenta de diagnóstico voltada a esse público contribui não apenas para aprimorar a gestão interna, mas também para orientar políticas de apoio e fomentar a sustentabilidade das cadeias produtivas de inovação.

Como visto, o estado da arte evidencia que, embora a governança corporativa seja amplamente discutida em corporações maduras, há uma lacuna metodológica na criação de ferramentas voltadas a *startups*. As pesquisas de Magalhães, Nour e Santos (2022) demonstram que, em ambientes de inovação aberta, como os das fintechs e biotechs, a governança precisa considerar aspectos como transferência tecnológica, alianças estratégicas e modelos colaborativos de decisão.

Entretanto, as métricas convencionais de maturidade, derivadas de referenciais do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e da OCDE, não contemplam a informalidade estrutural, a centralização técnica e o dinamismo operacional típicos das *startups*. Essa ausência de referenciais próprios dificulta a mensuração do nível de institucionalização e a capacidade de identificar riscos e gargalos gerenciais, comprometendo o desempenho e a atração de investimentos.

Dessa lacuna decorre a problemática técnica que orienta esta pesquisa: como desenvolver um instrumento capaz de diagnosticar o grau de maturidade da governança em *startups* de base tecnológica, considerando suas especificidades estruturais, jurídicas e operacionais? Essa questão emerge da constatação empírica, observada no caso da Empresa X, de que o crescimento organizacional e a diversificação de parcerias demandam mecanismos formais de tomada de decisão e controle, sem que isso sufoque a agilidade inovadora que caracteriza o modelo startup. A ausência desses instrumentos foi evidenciada em situações críticas de gestão e de conformidade, demonstrando a necessidade de um modelo diagnóstico adaptado ao contexto dessas organizações.

Para tanto, o objetivo geral do trabalho foi desenvolver um instrumento metodológico para diagnóstico da maturidade da governança corporativa em *startups* de base tecnológica, com aplicação exploratória no contexto da Empresa X. De modo

específico, pretende-se: (1) caracterizar o contexto organizacional e identificar fatores críticos da governança na empresa estudada; (2) propor um conjunto de dimensões e indicadores de maturidade adaptados à realidade das *startups* de base científica; e (3) validar conceitualmente o instrumento proposto à luz da literatura e das evidências empíricas.

O campo do Direito e da Gestão de Conflitos tem se consolidado como eixo estratégico na promoção da eficiência institucional e na construção de uma cultura de integridade e sustentabilidade nas organizações. Em um contexto global de transformação tecnológica e desjudicialização de demandas, a integração entre mecanismos jurídicos e práticas de governança corporativa assume papel essencial para assegurar previsibilidade, transparência e longevidade organizacional. Nesse cenário, o presente trabalho técnico tem como foco o desenvolvimento de um instrumento metodológico de diagnóstico da maturidade da governança corporativa em *startups* de base tecnológica, tomando como estudo de caso a EMPRESA X, organização atuante no setor biotecnológico nacional. Elaborado no âmbito do Mestrado Profissional em Direito – Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA), o produto busca contribuir para a consolidação de práticas de governança em organizações emergentes, fortalecendo seus mecanismos de controle, transparência e tomada de decisão.

No ambiente contemporâneo da economia do conhecimento, as *startups* emergem como protagonistas desse novo paradigma organizacional. Tais empresas caracterizam-se por estruturas flexíveis, escalabilidade acelerada e alto potencial de inovação, operando em condições de incerteza e adaptabilidade contínua. Conforme destacam Molina, Jorge e Silveira (2023), o diferencial competitivo das *startups* reside na capacidade de inovar e ajustar-se rapidamente às demandas de mercados instáveis, transformando conhecimento em valor econômico. Particular relevância assumem as deep techs e bio *startups*, que aliam ciência e tecnologia como vetores de desenvolvimento sustentável e de transferência de conhecimento entre academia e mercado (Mello, 2024).

Contudo, essa natureza experimental e o ritmo acelerado de crescimento tornam a governança corporativa um componente crítico para a sustentabilidade dessas organizações. A ausência de mecanismos formais de gestão e controle tende a gerar

assimetrias decisórias, insegurança jurídica e fragilidade institucional. Frade (2024) observa que, embora o Brasil vivencie o fortalecimento de políticas de inovação e empreendedorismo tecnológico, ainda há desafios estruturais na consolidação de práticas de governança adequadas às dinâmicas das *startups*, especialmente no que tange à regulação interna, à transparência e à mitigação de riscos. Pesquisas recentes apontam que mais de 70% das *startups* brasileiras encerram suas atividades antes de completar cinco anos de operação, em grande parte por falhas de gestão e ausência de mecanismos de governança corporativa (Frade, 2024; Molina et al., 2023).

Essa lacuna é ainda mais sensível no setor biotecnológico, em razão da alta complexidade regulatória, dos riscos tecnológicos e da dependência de parcerias com universidades e órgãos de fomento. Nesse contexto, desenvolver instrumentos técnicos que permitam diagnosticar o grau de maturidade da governança em *startups* de base científica contribui não apenas para aprimorar a gestão interna, mas também para orientar políticas públicas e fomentar a sustentabilidade das cadeias produtivas de inovação (Magalhães; Nour; Santos, 2022).

A intervenção foi aplicada na EMPRESA X, uma startup brasileira de base biotecnológica fundada em 2017, cuja trajetória ilustra de forma exemplar os desafios enfrentados por empresas que transitam do ambiente acadêmico-experimental para uma estrutura empresarial consolidada. A organização nasceu com o propósito de transformar conhecimento técnico-científico em soluções sustentáveis para os setores médico, farmacêutico, químico e alimentício, tendo recebido investimentos expressivos em pesquisa e desenvolvimento. Com o passar do tempo, contudo, a expansão de atividades e a diversificação societária evidenciaram fragilidades nas práticas de governança e conformidade, culminando em 2025 com o primeiro processo trabalhista de sua história que foi o evento que revelou a carência de instrumentos institucionais voltados à gestão de riscos e à formalização de processos internos.

A partir dessa constatação empírica, delineou-se a problemática técnica que orienta o estudo: como desenvolver um instrumento capaz de diagnosticar o grau de maturidade da governança corporativa em *startups* de base tecnológica, considerando suas especificidades estruturais, jurídicas e operacionais? Essa questão decorre da

necessidade de alinhar práticas ágeis e inovadoras com princípios de governança e segurança institucional, sem comprometer a flexibilidade que caracteriza o modelo startup (Frade, 2024).

O objetivo geral deste trabalho é desenvolver e aplicar um diagnóstico metodológico de governança corporativa voltado para *startups* de base tecnológica, capaz de identificar o grau de maturidade institucional, evidenciar vulnerabilidades e propor recomendações estratégicas para o fortalecimento da gestão e da conformidade organizacional.

De forma específica, pretende-se: (1) caracterizar o contexto organizacional e identificar fatores críticos da governança na EMPRESA X; (2) propor um conjunto de dimensões e indicadores de maturidade adaptados à realidade das *startups* de base científica; e (3) validar conceitualmente o instrumento proposto à luz da literatura e das evidências empíricas (Magalhães; Nour; Santos, 2022).

A relevância desta pesquisa está na proposição de uma ferramenta metodológica inédita, ajustada às demandas do ecossistema de inovação e à realidade das *startups* brasileiras, contribuindo para preencher a lacuna entre teoria e prática na governança corporativa. Ao articular fundamentos jurídicos, técnicas de gestão e metodologias avaliativas, o trabalho reforça o papel do Direito na promoção da segurança institucional e na prevenção de conflitos empresariais. Além disso, oferece subsídios para a formulação de políticas de fomento e para a profissionalização da governança em ambientes empresariais emergentes, especialmente nos setores científico e tecnológico.

Por fim, a estrutura deste trabalho está organizada da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se a fundamentação teórica que sustenta o diagnóstico, explorando os principais referenciais nacionais e internacionais de governança corporativa aplicáveis às *startups*. Em seguida, descreve-se a metodologia adotada para a construção e validação do instrumento, incluindo as etapas de levantamento documental, entrevistas e observação prática. Na sequência, são apresentados os resultados obtidos a partir da aplicação do diagnóstico na EMPRESA X, seguidos da análise crítica e das recomendações para o aprimoramento da governança corporativa. Por fim, nas considerações finais, destacam-se as contribuições do produto técnico para o campo do

Direito e da Gestão de Conflitos, bem como as possibilidades de replicação e expansão da ferramenta em outros contextos empresariais e institucionais.

2 CONTEXTO DO PROBLEMA

O fenômeno das *startups* tem se consolidado como uma expressão contemporânea da economia do conhecimento, caracterizada por modelos organizacionais flexíveis, experimentais e voltados à inovação em contextos de elevada incerteza. Como observa Ries (2011), essas organizações operam sob a lógica do *lean startup*, na qual a aprendizagem validada e os ciclos curtos de experimentação substituem planos de negócios rígidos por estratégias interativas de adaptação contínua.

Blank e Dorf (2012) aprofundam essa concepção ao definir as *startups* como instituições temporárias em busca de um modelo de negócio escalável e repetível, cuja principal competência reside na capacidade de inovar e ajustar-se rapidamente às demandas de um mercado em transformação. No cenário brasileiro, Passos (2023), destaca que essas empresas assumem papel estratégico como espaços de experimentação jurídica e tecnológica, demandando estruturas de governança diferenciadas que conciliam liberdade inovadora e segurança normativa. Nesse contexto, as *startups* de base biotecnológica (como a Empresa X) situam-se em um ambiente dinâmico e multifacetado, no qual o entrelaçamento entre ciência, mercado e regulação impõe desafios específicos de gestão e governança que extrapolam os modelos corporativos tradicionais.

Apesar de sua importância crescente no desenvolvimento científico e econômico, o campo das *startups* ainda carece de instrumentos adequados para diagnosticar e mensurar o grau de maturidade de suas estruturas de governança. As metodologias amplamente difundidas, como aquelas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foram concebidas para corporações de maior porte, com sistemas hierárquicos formais e processos decisórios estáveis, não contemplando a natureza fluida, experimental e descentralizada das *startups* em estágio inicial ou intermediário, que enfrentam desafios de exigências regulatórias específicas.

Essa ausência de ferramentas específicas dificulta o acompanhamento do

desenvolvimento institucional dessas organizações, a identificação de suas vulnerabilidades internas e o delineamento de estratégias de aprimoramento em conformidade com as boas práticas de governança. É justamente essa lacuna que motiva o presente estudo, voltado à proposição de um instrumento diagnóstico adaptado à realidade das *startups* de base tecnológica, tendo como estudo de caso a Empresa X.

A trajetória da Empresa X é paradigmática da evolução de uma startup científica que, ao longo dos anos, transitou de um modelo essencialmente acadêmico-experimental para uma estrutura empresarial em consolidação. Fundada em 2017, a organização nasceu com o propósito de transformar conhecimento técnico-científico em soluções sustentáveis aplicadas aos setores médico, farmacêutico, cosmético, químico e alimentício. Seu surgimento está intrinsecamente ligado ao movimento de empreendedores e pesquisadores vinculados à biotecnologia, que vislumbraram na inovação verde um caminho para conciliar desenvolvimento tecnológico, sustentabilidade ambiental e geração de valor econômico.

Desde sua fundação, aproximadamente R$9 milhões foram investidos na estruturação da empresa, recursos destinados à criação de infraestrutura laboratorial, aquisição de equipamentos de alta tecnologia, contratação de equipes qualificadas e desenvolvimento de produtos com apelo sustentável. Esses investimentos permitiram à Empresa X construir um portfólio tecnológico sólido, amparado em pesquisas de base, e consolidar-se como uma referência nacional na aplicação de biotecnologia a partir do reaproveitamento de resíduos agroindustriais — um campo em franca expansão e de alta relevância ambiental.

O crescimento da Empresa X foi acompanhado de uma trajetória de êxito em programas públicos de fomento, como o PIPE/FAPESP, que apoiaram projetos voltados ao desenvolvimento de biopolímeros, biossensores, ácidos hialurônicos e biomateriais aplicáveis à saúde e à indústria química. Além disso, a empresa firmou parcerias estratégicas com universidades e centros de pesquisa nacionais e internacionais, fortalecendo sua inserção no ecossistema da inovação e ampliando sua capacidade de absorver e transferir conhecimento científico.

Com o passar do tempo, a organização expandiu suas atividades para além da

pesquisa, incorporando uma vertente de prestação de serviços laboratoriais e consultorias técnicas, o que lhe garantiu fontes de receita recorrentes e maior autonomia financeira. Essa diversificação, contudo, trouxe consigo desafios significativos no campo da gestão e da governança, uma vez que exigiu a transição de um modelo centrado na liderança técnica para outro que exige processos administrativos, estratégicos e de governança mais formalizados.

As mudanças societárias vivenciadas pela Empresa X foram igualmente relevantes para moldar seu perfil atual. Desde a fundação, a empresa passou por reestruturações que incluíram a saída de sócios fundadores por incompatibilidade estratégica, a entrada de um grupo de investidores que permaneceu por dois anos e, posteriormente, a incorporação, pela própria startup, do patrimônio tecnológico e das patentes relacionadas à celulose bacteriana, um de seus principais ativos de propriedade intelectual.

Essa sequência de transformações revelou a necessidade de fortalecer a governança societária, as políticas de sucessão e a clareza nos mecanismos de decisão estratégica. A atual configuração, sob o regime de sociedade limitada, estrutura-se em áreas funcionais de Pesquisa e Desenvolvimento, Gestão Administrativa e Financeira e Comercial e Prospecção Tecnológica, contando com uma equipe de colaboradores diretos e uma rede de parceiros institucionais vinculados a universidades e centros de pesquisa de renome.

Mas essa configuração é repleta de desafios operacionais e estratégicos, como exemplo, cita-se que em 2025, a Empresa X enfrentou seu primeiro processo judicial trabalhista, instaurado por uma ex-colaboradora, o que marcou um ponto de inflexão em sua história organizacional. O litígio revelou fragilidades nos mecanismos internos de governança, especialmente no que tange à formalização de procedimentos, à gestão de pessoas e à mitigação de riscos jurídicos. A ocorrência desse evento reforçou a percepção de que a empresa, apesar de madura do ponto de vista científico e tecnológico, ainda carecia de instrumentos institucionais robustos para sustentar sua expansão e garantir sua conformidade regulatória. Tal constatação evidenciou a necessidade de sistematizar um diagnóstico que permitisse avaliar o grau de maturidade da governança corporativa,

identificando lacunas, riscos e oportunidades de aprimoramento.

Como visto, a realidade da Empresa X reflete, portanto, o desafio mais amplo enfrentado pelas *startups* de base científica: a transição de uma estrutura movida pela inovação e pelo empirismo para uma organização sustentada por mecanismos formais de governança e gestão estratégica empresariais. É nesse contexto que o presente trabalho técnico se insere, propondo a construção de um instrumento de diagnóstico da governança adaptado às especificidades das *startups*. Ou seja, a compreensão de que maneira é possível avaliar o grau de maturidade da governança corporativa da Empresa X, a fim de identificar lacunas, riscos e oportunidades de aprimoramento que permitam sua sustentabilidade institucional, conformidade regulatória, transparência e capacidade de expansão.

O estudo parte do princípio de que a governança, além de instrumento de controle e conformidade, constitui um pilar de sustentabilidade institucional, determinante para a perenidade e a legitimidade de empresas inovadoras. Seu objetivo é desenvolver e aplicar um instrumento analítico que permita mensurar o nível de maturidade da governança corporativa, abrangendo dimensões documentais, estratégicas, operacionais e de responsabilidade ambiental, social e de governança (ESG).

Assim, o caso da Empresa X serve como base empírica para o desenvolvimento de um modelo analítico que busca não somente identificar fragilidades e riscos, mas também propor recomendações práticas e escaláveis, compatíveis com o estágio de desenvolvimento da empresa. Ao fazê-lo, o estudo pretende contribuir para o avanço teórico-prático da literatura e oferecer subsídios para a institucionalização da governança em *startups* de base tecnológica, fortalecendo sua capacidade de gestão, transparência e *accountability*.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A Governança Corporativa (GC) constitui o arcabouço de sistemas, processos e princípios pelos quais as sociedades são dirigidas e monitoradas (IBGC, 2020). Historicamente, o desenvolvimento da GC foi impulsionado pela Teoria de Agência (Jensen & Meckling, 1976; Shleifer & Vishny, 1997), que busca mitigar os conflitos de

interesse entre os proprietários (acionistas) e os gestores (agentes). Os pilares tradicionais – Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*Accountability*) e Responsabilidade Corporativa – visam assegurar que os gestores atuem no melhor interesse da companhia, especialmente em ambientes de capital disperso e grandes corporações (OCDE, 2015; Zingales, 2000).

Contudo, a rápida evolução da economia do conhecimento e a ascensão das *startups* impõem um desafio paradigmático a esse modelo. As *startups*, por definição, são organizações em busca de um modelo de negócio escalável e repetível sob condições de extrema incerteza (Ries, 2011; Blank & Dorf, 2012). Sua sobrevivência depende da agilidade, da experimentação e de estruturas organizacionais flexíveis, o que frequentemente resulta na centralização do poder e da decisão na figura do fundador técnico (Spina et al., 2024). Essa dinâmica colide frontalmente com a necessidade de formalização imposta pela GC tradicional, tornando as métricas convencionais insuficientes ou inadequadas para a realidade dessas empresas (Molina; Jorge; Silveira, 2023).

O desafio se intensifica nas *Deep Techs* (como a Empresa X), que se caracterizam por desenvolver inovações disruptivas a partir de avanços científicos e tecnológicos (Mello, 2024). O valor dessas empresas não está nos ativos físicos, mas sim em Ativos Intangíveis (Propriedade Intelectual, *know-how*, reputação), o que as coloca no centro de riscos complexos que a governança deve proteger:

-·Risco Tecnológico e de PI: O ativo mais crítico é o conhecimento (patentes, *trade secrets*). A governança deve assegurar a proteção dessa Propriedade Intelectual (Dimensão 6 do IDM-GS) desde a fase de P&D (Santos; Coutinho, 2024; Lessa, 2023). A falha na gestão de PI é uma ameaça existencial.

-·Risco Regulatório e de Conformidade: As *deep techs*, especialmente em biotecnologia, operam em ambientes de alta regulamentação. A conformidade não é apenas uma obrigação legal, mas uma condição de mercado para atrair investimentos e parceiros. O Risco de Conformidade e Gestão de Riscos (Dimensão 3) deve ser mapeado em relação aos aspectos jurídicos (Passos, 2023), éticos e trabalhistas (Barros, 2025). O evento crítico na Empresa X (litígio trabalhista em 2025) ilustra como o risco operacional e jurídico se

manifesta em falhas de governança (Barros; Coelho; Palomares, 2022).

-·Risco de Inovação Aberta: O crescimento das *deep techs* depende de alianças estratégicas e Inovação Aberta com universidades, laboratórios e grandes *players* (Magalhães; Nour; Santos, 2022). A GC deve gerir o risco de vazamento de informações e garantir a equidade contratual (Dimensão 5), protegendo o *core business* no processo de transferência tecnológica (Frade, 2024; Gomes, 2021).

Neste cenário, a GC deve atuar como uma Arquitetura Institucional que garanta a conciliação entre o rigor científico-tecnológico e a segurança jurídico-normativa. A governança passa a ser uma vantagem competitiva e um indicador de longevidade, e não meramente um custo.

3.1.Governança Societária e a Institucionalização Decisória

A estabilidade da Estrutura Societária e Acordos de Sócios (Dimensão 1) é o alicerce para a profissionalização. Nas *startups*, a informalidade da fase inicial frequentemente se choca com a necessidade de institucionalização da tomada de decisão durante o crescimento (Silva, 2023). A saída de sócios por "incompatibilidade estratégica", como no caso da Empresa X, é um sintoma da fragilidade da governança societária (Molina; Jorge; Silveira, 2023).

Para remediar essa situação, a GC exige:

1. Instrumentos Societários Sólidos: Acordos de Sócios detalhados, com cláusulas de *vesting*, *tag along* e *drag along*, que preveem cenários de saída e transferência de cotas (Pires, 2024).

2. Formalização de Órgãos Decisórios (Dimensão 2): A transição de um modelo fundador-centrado para a criação de um Conselho Consultivo ou Conselho de Administração é crucial para profissionalizar a gestão (Spina et al., 2024). O IDM-GS avalia justamente essa progressão de maturidade, do modelo inicial e centralizado ao modelo avançado com Comitês formalizados.

A GC, portanto, nas *deep techs*, é a ferramenta que transforma a alta capacidade de inovação (evidenciada pelo portfólio de PI da Empresa X) em uma estrutura empresarial sólida, capaz de suportar os desafios jurídicos, regulatórios e de mercado.

3.2 Modelos de Diagnóstico de Maturidade: A Mensuração da Institucionalização em Ambientes de Incerteza e a Proposta do IDM-GS

A maturidade organizacional refere-se à capacidade da empresa de melhorar continuamente seus processos e gerenciar suas operações de forma consistente, previsível e eficaz. Os Modelos de Maturidade são *frameworks* que definem estágios de evolução, permitindo que a organização visualize sua posição atual e estabeleça um roteiro de aprimoramento (Paulk et al., 1993; Watts et al., 2009). Embora inicialmente desenvolvidos para a área de desenvolvimento de software (CMMI), a lógica de mensuração progressiva da institucionalização é perfeitamente aplicável à GC.

3.2.1 A Lacuna Metodológica na Mensuração da Maturidade em GC de *Startups*

A principal dificuldade em aplicar a lógica de maturidade à GC de *startups* é a falta de modelos adaptados. As métricas de governança desenvolvidas para corporações listadas (e.g., as métricas de *due diligence* de investidores tradicionais) são estáticas, não capturando o dinamismo, a informalidade estrutural e o valor da Propriedade Intelectual típicos de uma *startup* (Magalhães; Nour; Santos, 2022). O diagnóstico tradicional se limita à verificação documental, sem mensurar a eficácia dos mecanismos de prevenção de conflitos ou a cultura de Integridade e Ética (Dimensão 4).

Dessa lacuna emerge a necessidade do desenvolvimento de um instrumento analítico, como o IDM-GS (Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups*), que deve ser sensível a:

· Aceleração: A maturidade não pode ser medida pela mera idade da empresa, mas pela velocidade de institucionalização exigida pelo crescimento e pela atração de capital de risco.

· Gestão de Riscos Operacionais e Jurídicos: A ferramenta deve priorizar as dimensões que protegem a empresa de eventos catastróficos, como o litígio trabalhista (Barros, 2025) ou a perda de PI (Santos; Coutinho, 2024).

O IDM-GS utiliza uma escala de cinco níveis (Inicial, Básico, Intermediário, Avançado e Otimizado) para cada dimensão, permitindo à *startup* obter um diagnóstico de grau de maturidade que é, ao mesmo tempo, avaliativo e prescritivo.

3.2.2 As Seis Dimensões do IDM-GS como Indicadores de Maturidade Institucional

As seis dimensões do IDM-GS refletem os pontos de tensão entre a cultura de inovação e a exigência de segurança institucional. Ao serem avaliadas em níveis de maturidade, elas fornecem um mapa claro para a gestão:

1. Estrutura Societária e Acordos de Sócios (Dimensão 1): O nível de maturidade é determinado pela existência de Acordos de Sócios com cláusulas protetivas (Molina; Jorge; Silveira, 2023). Uma maturidade baixa (Inicial/Básica) indica acordos incompletos, que não previram a saída de sócios por conflito (como na Empresa X). Um nível Avançado ou Otimizado indica instrumentos que previram mecanismos de mediação organizacional (Tripp, 2005) para a resolução de impasses.

2. Órgãos Decisórios e Controles Internos (Dimensão 2): A progressão da maturidade é observada na migração da decisão centralizada para a formalização de Comitês (Estratégico, Financeiro, de Risco) e na adoção de um Conselho Consultivo ou Administrativo (Spina et al., 2024; Lessa, 2023). Um nível Otimizado indica a existência de rotinas de *reporting* formalizadas.

3. Conformidade e Gestão de Riscos (Dimensão 3): O diagnóstico de maturidade aqui é crucial para avaliar a eficácia na prevenção de passivos. Uma baixa maturidade (como a Inicial na Empresa X) significa a ausência de um Programa de *Compliance* e de mapeamento de riscos regulatórios e trabalhistas. A maturidade alta exige políticas de *due diligence* contínua.

4. Pessoas, Cultura e Integridade (Dimensão 4): A maturidade avalia a existência de Códigos de Conduta, políticas de gestão de conflitos de interesse e canais de denúncia, refletindo o grau de enraizamento da cultura ética na empresa (Barros; Coelho; Palomares, 2022).

5. Parcerias, Contratos e Inovação Aberta (Dimensão 5): O nível de maturidade reflete a capacidade da *startup* de formalizar e proteger os resultados das alianças estratégicas (Magalhães; Nour; Santos, 2022). Um nível Avançado indica contratos padronizados que protegem o conhecimento e a PI nas interações com o ecossistema de inovação (Frade, 2024).

6. Propriedade Intelectual e Gestão de Ativos Intangíveis (Dimensão 6): Para a *deep tech*, esta é a dimensão de maior valor. A maturidade se dá pela existência de uma política de PI (registro, sigilo) e pela gestão ativa do portfólio de patentes (Santos; Coutinho, 2024). A Empresa X demonstrou alta maturidade nesta dimensão em contraste com as demais, confirmando a necessidade de um diagnóstico multifacetado.

Em suma, o IDM-GS opera como um instrumento de pesquisa-ação (Tripp, 2005), transformando o diagnóstico (Yin, 2015) em um plano de intervenção que permite à *startup* fazer a transição de um modelo informal e arriscado para uma organização institucionalizada e sustentável, conciliando a necessidade de inovação com o imperativo de governança.

4 MÉTODO DA INTERVENÇÃO: TIPO DE INTERVENÇÃO E MECANISMOS ADOTADOS

A intervenção a ser oferecida neste trabalho técnico configura-se como uma ação técnico-consultiva com caráter de pesquisa-ação, adotando o estudo de caso como metodologia central. Essa escolha metodológica inspirada no modelo proposto por Yin (2015), amplamente reconhecido por sua adequação à análise de fenômenos complexos em contextos reais. Assim, o relato técnico deverá ser baseado em uma investigação aplicada que une observação direta, análise documental e validação de um instrumento de diagnóstico, desenvolvido para medir o grau de maturidade da governança em *startups* de base tecnológica. O caso empírico será conduzido na Empresa X, organização que apresenta desafios típicos de *startups* científicas, como crescimento acelerado, reconfiguração societária e carência de mecanismos formais de governança, o que justificou a intervenção.

A metodologia seguirá a lógica cíclica da pesquisa-ação, caracterizada por sucessivos movimentos de planejar, agir, observar e refletir, em consonância com a abordagem defendida por Tripp (2005). O processo iniciará com o levantamento e a análise de informações secundárias, obtidas em documentos institucionais, relatórios de fomento, políticas internas, contratos, organogramas e registros de propriedade intelectual. Em seguida, serão coletadas informações primárias por meio de entrevistas

semiestruturadas com gestores e especialistas internos, observação participante e reuniões diagnósticas. Essa integração metodológica poderá permitir a compreensão do funcionamento da empresa, identificar lacunas na sua governança e propor mecanismos de aprimoramento fundamentados em evidências.

A intervenção utilizará como principal ferramenta o Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS), construído para avaliar seis dimensões essenciais: (1) estrutura societária e acordos de sócios; (2) órgãos decisórios e controles internos; (3) conformidade e gestão de riscos; (4) pessoas, cultura e integridade; (5) parcerias, contratos e inovação aberta; e (6) propriedade intelectual e gestão de ativos intangíveis. Cada dimensão deverá ser estruturada em indicadores mensuráveis, graduados em cinco níveis de maturidade, que variam de "inicial" a "otimizado".

O instrumento deve ser desenvolvido a partir de revisão integrativa da literatura, observando referenciais de governança corporativa e inovação presentes em estudos como Barros (2025) sobre riscos em *startups* e Mello (2024) sobre engajamento corporativo com *deep techs*. A construção do IDM-GS busca, portanto, adequar princípios de transparência, *accountability* e gestão de riscos ao contexto ágil e dinâmico das *startups*.

O processo de validação do instrumento será realizado com três profissionais independentes, especialistas em governança corporativa, gestão de P&D e assessoria jurídica-regulatória. Esses profissionais avaliarão a consistência teórica e a aplicabilidade prática de cada indicador, gerando ajustes semânticos e aprimorando a clareza dos critérios de avaliação. Essa etapa garante confiabilidade ao instrumento, reforçando sua adequação para contextos reais de *startups* em expansão. A seguir, o diagnóstico será aplicado de forma simulada e observacional, utilizando dados da *Empresa X* e observações obtidas durante a pesquisa-ação, o que possibilitará testar a coerência interna do modelo e validar suas dimensões de análise.

A natureza interventiva do trabalho exige o emprego de múltiplas competências profissionais. Serão mobilizados conhecimentos em gestão estratégica, direito empresarial, governança corporativa, análise de riscos e mediação organizacional, articulados à prática consultiva. As atividades envolverão revisão de contratos e acordos

de sócios, análise de fluxos decisórios, mapeamento de riscos e elaboração de pareceres técnicos, resultando na formulação de um plano de ação orientado à institucionalização da governança. Esse plano define medidas prioritárias, prazos, responsáveis e indicadores de acompanhamento, configurando um roteiro aplicável para futuras implementações.

A intervenção, portanto, poderá ter como resultado o desenvolvimento e validação inicial de uma ferramenta inédita, destinada a diagnosticar o estágio de maturidade da governança em *startups* de base tecnológica. O processo tem o escopo de unir rigor metodológico e prática técnica, promovendo uma aproximação entre teoria e realidade organizacional. A pesquisa-ação possibilitará a construção de conhecimento aplicado, sensível às especificidades de ambientes inovadores, contribuindo para o fortalecimento institucional da Empresa X e para a consolidação de um modelo de referência adaptável a outras *startups* inseridas em ecossistemas de inovação e tecnologia.

O presente trabalho caracteriza-se como um relato técnico de intervenção, utilizando a abordagem de pesquisa-ação (Tripp, 2005) e o método de estudo de caso único (Yin, 2015) aplicado à Empresa X. A intervenção técnica-consultiva será realizada com o objetivo de desenvolver, aplicar e validar um diagnóstico de maturidade da Governança Corporativa (GC) adaptado ao contexto de *startups* de base tecnológica.

4.1 Coleta de Dados e Habilidades Profissionais Mobilizadas

A coleta de informações seguirá uma abordagem mista, combinando dados primários e secundários para construir um quadro analítico robusto da organização:

Tipo de Informação	Detalhamento
Informações Secundárias	Análise documental: (1) Contrato Social e alterações; (2) Contratos de investimento e *term sheets* (se aplicáveis); (3) Documentos de Propriedade Intelectual (pedidos de patentes e registros de *know-how*); (4) Contratos de trabalho e Termos de Transferência de Tecnologia com

universidades/pesquisadores; e (5) Políticas internas e Códigos de Conduta (quando existentes).

Informações Primárias	Entrevistas semiestruturadas com os sócios-fundadores e a liderança executiva da Empresa X, focadas em processos de tomada de decisão, gestão de riscos e histórico de conflitos societários. A coleta foi complementada por observação participante durante reuniões estratégicas da empresa.

O sucesso da intervenção dependeu da mobilização de um conjunto de Habilidades Profissionais multidisciplinares, essenciais para a observação, análise e solução do problema:

· Direito Empresarial e Societário: Capacidade de análise e interpretação de Contratos Sociais, Acordos de Sócios e cláusulas protetivas (e.g., *vesting* e *tag along*).

· Gestão Estratégica e Risco: Habilidade para mapear fluxos decisórios, identificar os riscos regulatórios e operacionais (especialmente o risco trabalhista, exposto pelo litígio de 2025) e propor estruturas de *compliance* preventivo.

· Gestão de Conflitos e Mediação Organizacional: Capacidade de conduzir entrevistas, mediar as diferentes visões entre os sócios (sobre a saída de fundadores) e transformar a constatação de um conflito em um plano de aprimoramento institucional (Tripp, 2005).

4.2 O Instrumento de Diagnóstico (IDM-GS) e sua Validação

A ferramenta central do relato técnico é o Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS). O IDM-GS será desenvolvido a partir de revisão integrativa da literatura, observando referenciais de governança e inovação presentes em estudos como Barros (2025) sobre riscos em *startups* e Mello (2024) sobre

engajamento corporativo com *deep techs*. A construção do IDM-GS buscará, portanto, adequar princípios de transparência, *accountability* e gestão de riscos ao contexto ágil e dinâmico das *startups*.

4.2.1 Estrutura do IDM-GS

O instrumento estruturar-se-á em seis dimensões críticas e interconectadas, essenciais para avaliar a maturidade institucional de uma *deep tech*:

Dimensão	Foco da Avaliação
1. Estrutura Societária e Acordos de Sócios	Formalidade e robustez dos instrumentos societários.
2. Órgãos Decisórios e Controles Internos	Existência e operacionalidade de Conselhos e Comitês.
3. Conformidade e Gestão de Riscos	Mapeamento e mitigação de riscos regulatórios e jurídicos.
4. Pessoas, Cultura e Integridade	Existência de Código de Conduta e políticas de gestão de conflitos de interesse.
5. Parcerias, Contratos e Inovação Aberta	Formalização e proteção de PI em alianças estratégicas e P&D.
6. Propriedade Intelectual e Gestão de Ativos Intangíveis	Gestão ativa e proteção legal de patentes e *know-how*.

Cada indicador dentro dessas dimensões será mensurado em uma escala de cinco níveis de maturidade, inspirada na lógica do CMMI: (1) Inicial, (2) Básico, (3) Intermediário, (4) Avançado e (5) Otimizado.

4.2.2 Validação e Aplicação

O IDM-GS será submetido à validação conceitual por três profissionais independentes: um especialista em Governança Corporativa, um especialista em gestão de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) e um advogado com experiência em assessoria jurídica-regulatória no setor de biotecnologia. A validação garantirá a consistência teórica, a aplicabilidade prática e a sensibilidade do instrumento às particularidades das *deep techs*.

4.3 Descrição Detalhada das Atividades Desenvolvidas

A intervenção na Empresa X deverá ser uma força-tarefa de análise e assessoria que culminará na entrega de um Parecer Técnico e um Plano de Ação detalhado. As atividades ocorrerão em três fases:

1. Fase I – Diagnóstico (Análise e Coleta):

- Revisão dos contratos fundacionais, Acordos de Sócios e documentação de PI (patentes e registros de *know-how*).
- Aplicação do IDM-GS: A ferramenta a ser aplicada de forma simulada e observacional, utilizando os dados que forem colhidos para mensurar o nível de maturidade de cada dimensão.
- Parecer Técnico: Elaboração de um relatório inicial que consolida o diagnóstico (expondo as altas pontuações em PI e as baixas em Conformidade).

2. Fase II – Intervenção Consultiva (Solução e Proposição):

- Consultoria em Risco Jurídico: Foco no evento crítico (litígio trabalhista em 2025). Realização de uma análise de causa-raiz para determinar como a ausência de

processos formais contribui para o passivo, e sugeridas medidas imediatas de remediação.

- Assessoria Societária: Proposição de ajustes no Contrato Social e elaboração de um rascunho de aditivo ao Acordo de Sócios, incluindo cláusulas de *lock-up* e mecanismos de mediação de impasses para evitar futuras saídas por "incompatibilidade estratégica".

3. Fase III – Entrega de Solução (Plano de Ação):

Elaboração e entrega do Plano de Ação formal, que traduzirá os resultados do diagnóstico (IDM-GS) em um roteiro prático. O Plano de Ação definirá: (a) medidas prioritárias (e.g., formalização de um Comitê Consultivo); (b) responsáveis; (c) prazos; e (d) indicadores de acompanhamento para que a empresa possa medir a progressão da sua maturidade de GC ao longo do tempo.

A metodologia, portanto, permite não apenas a mensuração do grau de maturidade (Maturidade Básica em *Compliance*), mas também o fornecimento de um caminho claro para a transição institucional, para o cumprimento do objetivo de transformar o diagnóstico em uma ferramenta estratégica de gestão.

5 RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE

A intervenção, conduzida sob a metodologia de pesquisa-ação e estudo de caso (Yin, 2015), culmina no desenvolvimento do Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS) e em sua potencial aplicação exploratória em organizações que atuam em setores de inovação e tecnologia. Este capítulo apresenta a estrutura, funcionalidade e fundamentação teórica do instrumento, bem como suas capacidades diagnósticas para analisar a maturidade de governança corporativa, verificando a existência de desequilíbrios entre maturidade técnica e maturidade institucional.

5.1 Estrutura e Metodologia do IDM-GS

O Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-

GS) foi desenvolvido como ferramenta metodológica de avaliação da governança corporativa, voltada para empresas de pequeno e médio porte, *startups* e scale-ups de diversos setores. O instrumento combina abordagem qualitativa e quantitativa, permitindo capturar tanto percepções subjetivas (valores, cultura, práticas) quanto dados objetivos (existência de políticas, atas, estruturas formais, indicadores).

5.1.1 Fundamentos Metodológicos

O IDM-GS foi construído com base em referenciais nacionais e internacionais de boas práticas de governança, notadamente o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), IFC (International Finance Corporation) e frameworks de Better Governance. A estrutura do instrumento repousa em seis dimensões interdependentes de governança corporativa, cada uma com foco de avaliação específico e nivelado segundo escala de maturidade.

5.1.2 Etapas de Aplicação

O IDM-GS deve ser aplicado seguindo etapas estruturadas e sequenciais, conforme descrito a seguir:

1. Levantamento Documental: Coleta e análise dos documentos listados no instrumento, marcando sua existência ou ausência. Este levantamento inclui documentos constitucionais (contrato social, estatuto, atas de assembleias, acordos de sócios), políticas internas (código de ética, planos de carreira, políticas de RH), registros de conformidade (compliance, LGPD, canais de denúncia), documentos financeiros (relatórios auditados, políticas de remuneração) e registros de propriedade intelectual (patentes, marcas, software).

2. Entrevistas Estruturadas: Aplicação de perguntas abertas junto aos sócios, executivos e colaboradores relevantes, cobrindo dimensões de visão organizacional, trajetória de crescimento, percepção de desafios, metas estratégicas, valores culturais e processos decisórios.

3. Observação Prática: Registro de evidências durante reuniões, interações e práticas cotidianas da empresa, verificando coerência entre discurso e prática, fluxo de informação interno e dinâmicas reais de tomada de decisão.

4. Preenchimento de Checklists: Verificação objetiva da presença de políticas, estruturas e práticas formais em cada dimensão de governança.

5. Registro de Evidências: Documentação de todas as observações na coluna de evidências/observações, assegurando rastreabilidade e confiabilidade dos dados coletados.

6. Avaliação de Maturidade: Classificação de cada dimensão conforme escala de cinco níveis (Inicial → Básico → Intermediário → Avançado → Otimizado), baseada na convergência entre levantamento documental, entrevistas, observação e checklists.

7. Consolidação: Elaboração de relatório final contendo índice de maturidade consolidado, mapa visual de gaps dimensionais e recomendações estratégicas de ação.

5.1.3 Destinatários e Sistema de Validação

O IDM-GS é destinado a gestores, colaboradores, investidores e demais stakeholders de empresas, *startups* e scale-ups que desejam avaliar e aprimorar suas práticas de governança corporativa. Sua aplicação é recomendada em processos de consultoria, auditoria organizacional, programas de compliance, avaliações de maturidade institucional e preparação para processos de investimento.

A validação do instrumento ocorre em três níveis complementares:

- **Leigos:** Empreendedores iniciantes ou pessoas sem experiência direta em governança avaliam a clareza e aplicabilidade prática do instrumento
- **Profissionais:** Consultores, advogados, contadores ou gestores avaliam a relevância técnica, consistência e adequação do diagnóstico
- **Público Investigado:** Empresas ou *startups* reais utilizam o instrumento como teste piloto para verificar a efetividade e aderência prática

Essa validação em múltiplos níveis assegura tanto a acessibilidade para usuários leigos quanto a robustez técnica para profissionais especializados, garantindo que o instrumento seja útil e compreensível para diferentes perfis de usuários.

5.2 Estrutura Dimensional do IDM-GS

O IDM-GS organiza a avaliação de governança corporativa em seis dimensões interdependentes, cada uma abordando aspectos críticos da maturidade institucional. As dimensões refletem a literatura de governança corporativa, compliance, gestão de riscos e inovação em *startups*.

5.2.1 As Seis Dimensões de Avaliação

Dimensão	Foco de Avaliação	Elementos Críticos
1. Estrutura Societária e Acordos de Sócios	Estabilidade societária, direitos e deveres dos sócios, mecanismos de entrada e saída	Contrato social, acordo de sócios, cláusulas de vesting, regras de sucessão, políticas de saída ordenada
2. Órgãos Decisórios e Controles Internos	Formalidade de conselhos, comitês, segregação de funções, registros de deliberações	Conselho de Administração/Consultivo, comitês especializados, atas de reuniões, organograma, descrição de funções
3. Conformidade e Gestão de Riscos	Programas de compliance, mapeamento de riscos, canais de denúncia, conformidade legal e fiscal	Programa de compliance, mapeamento de riscos trabalhistas e jurídicos, canal de denúncias, políticas antifraude, conformidade fiscal
4. Pessoas, Cultura e Integridade	Transmissão de valores, políticas ESG, diversidade, conflitos de interesse, bem-estar	Código de Conduta, políticas de diversidade e inclusão, planos de carreira, programas de bem-estar, indicadores demográficos
5. Parcerias, Contratos e Inovação Aberta	Formalização de alianças estratégicas, proteção de conhecimento em P&D, políticas de inovação	Contratos de parceria, acordos de confidencialidade, políticas de inovação, gestão de propriedade intelectual em cooperações
6. Propriedade Intelectual e Gestão de Ativos Intangíveis	Gestão ativa de patentes, proteção de know-how e segredos industriais, registros de PI	Portfólio de patentes depositadas, registros de marca, proteção de software, gestão de know-how, acordos de sigilo

5.2.2 Escala de Maturidade

Cada dimensão é avaliada segundo escala de cinco níveis de maturidade, definidos como segue:

Nível 1 - Inicial: A prática não existe ou existe de forma muito rudimentar, sem formalização. Não há evidência documental. Dependência total de conhecimento tácito ou individual.

Nível 2 - Básico: A prática existe, mas de forma parcial ou informal. Há alguma documentação, mas sem sistematização completa. Aplicação inconsistente entre áreas ou períodos.

Nível 3 - Intermediário: A prática está formalizada e documentada. Há evidência clara de implementação e disseminação. Monitoramento esporádico ou informal.

Nível 4 - Avançado: A prática está completamente integrada, com documentação robusta, processos definidos e monitoramento regular. Há revisão periódica e aperfeiçoamento contínuo.

Nível 5 - Otimizado: A prática está otimizada, com benchmarking externo, inovação contínua, integração sistêmica com outras dimensões e alinhamento estratégico completo. Há cultura de melhoria contínua.

5.3 Instrumentos e Técnicas de Coleta de Dados

O IDM-GS operacionaliza a coleta de dados através de ferramentas estruturadas que sistematizam a coleta qualitativa e quantitativa.

5.3.1 Levantamento Documental Estruturado

O levantamento documental é organizado em matriz que identifica 17 categorias de documentos críticos para governança corporativa. Para cada documento, o avaliador marca presença ou ausência e registra evidências ou observações que fundamentem a classificação.

As categorias abrangem: (1) documentos constitucionais e societários; (2) estruturas de decisão e controle; (3) políticas de conformidade; (4) políticas de pessoas e

RH; (5) políticas de cultura e ética; (6) documentos de proteção de dados; (7) indicadores ESG; (8) registros de propriedade intelectual; e (9) políticas de inovação.

5.3.2 Seção de Identificação e Contextualização

Esta seção captura informações qualitativas sobre a empresa, servindo como base para contextualizar os resultados do diagnóstico. Inclui perguntas sobre: número e composição de colaboradores, propósito e visão de longo prazo, fase de desenvolvimento, trajetória de crescimento, papéis dos sócios, presença de investidores externos, organograma, desafios percebidos pelos líderes, metas estratégicas e posicionamento competitivo.

5.3.3 Dimensão ESG & Cultura: Perguntas Abertas e Observações Práticas

A dimensão ESG & Cultura é avaliada através de perguntas abertas cobrindo pilares ambiental, social e de governança. As perguntas abrangem: práticas e indicadores de responsabilidade ambiental, políticas de diversidade e inclusão com indicadores demográficos, programas de responsabilidade social, bem-estar e desenvolvimento humano, transmissão de valores culturais, formalização de cultura, estrutura formal de governança, práticas de código de ética e liderança exemplar.

Complementarmente, observações práticas registram evidências de coerência entre discurso e prática, participação de funcionários em iniciativas ESG e como líderes comunicam a cultura organizacional.

5.3.4 Seções Temáticas: Tomada de Decisão, Controle, Transparência e Propriedade

Cada seção temática é estruturada em formato de perguntas abertas, permitindo ao avaliador capturar narrativas detalhadas sobre:

- **Tomada de Decisão & Monitoramento Estratégico:** Processos de deliberação, critérios de priorização, resoluções de conflitos, frequência de reuniões, rituais de acompanhamento, comitês especializados, responsáveis por indicadores estratégicos e planos de sucessão.

- **Ambiente de Controle:** Controles financeiros implementados, gestão de riscos, auditorias regulares, políticas antifraude, compliance fiscal e trabalhista, segregação de funções, gestão orçamentária, segurança da informação e monitoramento de obrigações jurídicas.
- **Divulgação & Transparência:** Informações divulgadas aos stakeholders, relatórios financeiros regulares, políticas de transparência, tratamento de crises, comunicação com investidores e políticas de conflito de interesses.
- **Propriedade Societária:** Regulação de direitos e deveres dos sócios, regras de entrada e saída, políticas de sucessão, tratamento de conflitos societários, cláusulas de vesting/revesting, frequência de assembleias e planos de continuidade.

5.3.5 Pontos de Observação Transversais

O instrumento incorpora oito questões transversais que cortam todas as dimensões, permitindo capturar aspectos holísticos como: alinhamento entre valores culturais e práticas, transparência do fluxo de informação, uso de atas como instrumento decisório, clareza de cargos e carreiras, reconhecimento externo de engajamento e se documentos funcionam como formalidade ou estão internalizados.

5.4 Matriz Consolidada de Avaliação

O IDM-GS apresenta matriz consolidada que permite visualização simultânea de todas as dimensões em escala única de maturidade. Esta matriz serve tanto como ferramenta de síntese diagnóstica quanto como mapa visual de gaps, facilitando a identificação de desequilíbrios entre dimensões.

A matriz consolida as dimensões: ESG & Cultura, Tomada de Decisão, Controle Interno, Transparência e Propriedade Societária, permitindo que o avaliador registre evidências que fundamentam cada classificação.

5.5 Análise Teórica e Validação Conceitual do Instrumento

5.5.1 Lacuna Metodológica e Justificativa do IDM-GS

O desenvolvimento do IDM-GS responde à lacuna metodológica identificada na literatura: modelos tradicionais de governança corporativa (IBGC, SOX, COSO) não capturam adequadamente a dualidade de *startups* de alta tecnologia, que frequentemente apresentam Maturidade Avançada em inovação técnica e Maturidade Inicial em governança institucional. Este desequilíbrio, longe de ser anômalo, é padrão e representa risco material à perenidade organizacional (Molina, Jorge e Silveira, 2023; Frade, 2024).

O IDM-GS foi desenhado para capturar simultaneamente: (1) capacidade de inovação e gestão de ativos intangíveis (Dimensões 5 e 6); (2) estruturas de governança formal e conformidade (Dimensões 1, 2, 3); e (3) cultura, integridade e responsabilidade organizacional (Dimensão 4). Essa abordagem multidimensional permite diagnosticar não apenas a maturidade, mas o padrão de desequilíbrio.

5.5.2 Fundamentação nas Boas Práticas Internacionais

O IDM-GS integra elementos dos principais frameworks internacionais de governança corporativa:

- **IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:** Princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa
- **IFC – International Finance Corporation:** Critérios de governança para empresas em crescimento, incluindo ESG e gestão de stakeholders
- **COSO – Committee of Sponsoring Organizations:** Framework de controles internos e gestão de riscos
- **Better Governance:** Abordagem prática de diagnosticar e remediar gaps de governança em PMEs e *startups*

A integração destes referenciais confere ao IDM-GS credibilidade técnica e alinhamento com práticas reconhecidas internacionalmente.

5.5.3 Conformação com Referencial Teórico de *Startups*

O IDM-GS também incorpora literatura específica de governança em *startups* e

scale-ups:

- **Spina et al. (2024):** Tensão entre agilidade e formalização na transição para scale-up
- **Pires (2024):** Importância de acordos de sócios robustos e mecanismos de mediação de conflitos
- **Barros (2025):** Risco operacional e jurídico inerente ao crescimento acelerado sem compliance
- **Santos; Coutinho (2024):** Modelos de deep tech e proteção de propriedade intelectual

Estes autores fundamentam a importância de cada dimensão do IDM-GS e justificam a escala de maturidade proposta.

5.6 Potencial Aplicativo e Esperados Resultados

5.6.1 Objetivos da Aplicação Exploratória

Quando aplicado a uma organização específica, o IDM-GS permitirá:

- **Diagnóstico Objetivo:** Quantificar o nível de maturidade em cada dimensão de governança, fornecendo baseline claro para a organização.
- **Identificação de Desequilíbrios:** Revelar disparidades entre dimensões (p. ex., Maturidade Avançada em Inovação vs. Maturidade Inicial em Conformidade), evidenciando focos de intervenção prioritários.
- **Detecção de Riscos Emergentes:** Mapear gaps institucionais que possam resultar em crises operacionais, societárias ou de conformidade.
- **Prescrição de Ações:** Fornecer roteiro claro de remediação, estratificado por urgência e impacto, permitindo priorização de investimentos em governança.
- **Validação Teórica:** Fornecer evidência empírica que confirme ou refute a hipótese de desequilíbrio em *startups* de high-tech.

5.6.2 Formato Esperado dos Resultados

Os resultados de uma aplicação do IDM-GS estruturam-se em:

- **Tabela Consolidada de Maturidade:** Síntese do grau de maturidade por dimensão, identificando focos de força (Maturidade Avançada/Otimizada) e focos de fragilidade (Maturidade Inicial/Básica).
- **Mapa Visual de Gaps:** Representação gráfica que permite visualizar simultaneamente o perfil de maturidade da organização e desequilíbrios dimensionais.
- **Análise Narrativa por Dimensão:** Descrição qualitativa de cada dimensão, incluindo destaques positivos, destaques negativos, evidências críticas e fatores contextuais.
- **Plano de Ação Estratificado:** Recomendações concretas, organizadas em: (1) Remediação Imediata (ações corretivas urgentes, 30-60 dias); (2) Institucionalização (formalização e integração de processos, 90-180 dias); (3) Consolidação Estratégica (otimização e alinhamento sistêmico, 180+ dias).
- **Confronto com Referencial Teórico:** Análise de como os resultados validam, refutam ou nuançam a teoria de governança corporativa em *startups*.

5.7 Síntese: Estrutura e Capacidades do IDM-GS

Em síntese, o Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS) constitui ferramenta metodológica rigorosa, multidimensional e prescritiva para avaliação de governança corporativa em empresas de inovação. O instrumento:

- **Integra** referenciais nacionais e internacionais de boas práticas (IBGC, IFC, COSO, Better Governance)
- **Estrutura-se** em seis dimensões interdependentes que capturam tanto maturidade técnica quanto institucional
- **Operacionaliza** coleta de dados através de levantamento documental, entrevistas, observação e checklists
- **Avalia** maturidade em escala de cinco níveis (Inicial a Otimizado), permitindo granularidade diagnóstica

- **Identifica** desequilíbrios dimensionais que caracterizam *startups* de high-tech
- **Prescreve** ações concretas e estratificadas para remediação e institucionalização de governança

O IDM-GS representa resposta rigorosa à lacuna metodológica identificada na literatura: necessidade de instrumento diagnóstico específico para *startups* que capture simultaneamente capacidade de inovação e maturidade institucional, permitindo diagnosticar, priorizar e remediar gaps de governança antes que resultem em crises operacionais, societárias ou de conformidade.

Sua aplicação exploratória em organização específica fornecerá evidência empírica robusta para validação da hipótese de pesquisa e contribuição significativa ao campo de governança corporativa em *startups*.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho técnico teve como objetivo desenvolver um Instrumento de Diagnóstico de Maturidade da Governança em *Startups* (IDM-GS), estruturado como modelo analítico e checklist operacional destinado à avaliação da governança corporativa em empresas emergentes de base tecnológica. Partindo da constatação de que os modelos tradicionais de governança, concebidos para corporações consolidadas, não refletem adequadamente a dinâmica experimental, interativa e de alto risco das *startups*, o estudo propôs uma ferramenta metodologicamente rigorosa, mas flexível, capaz de mensurar o grau de maturidade institucional e identificar desequilíbrios entre a maturidade técnica e a maturidade de governança.

O produto técnico desenvolvido consiste em um diagnóstico estruturado em seis dimensões interdependentes (estrutura societária, órgãos decisórios, conformidade e riscos, pessoas e cultura, parcerias e inovação, e propriedade intelectual), avaliadas segundo uma escala de cinco níveis de maturidade, do estágio inicial ao otimizado. Essa estrutura é acompanhada por um checklist detalhado, entrevistas orientadas, matriz de evidências e modelo de consolidação dos resultados, compondo um instrumento aplicável tanto em ambientes de consultoria e auditoria quanto em programas de aceleração e

captação de investimentos.

O processo metodológico, fundamentado em pesquisa-ação e estudo de caso, incorporou referenciais teóricos nacionais e internacionais, como IBGC, IFC, COSO e Better Governance, e literatura contemporânea sobre governança em *startups* e scale-ups. Essa base teórica assegurou ao IDM-GS validade conceitual e aplicabilidade prática, permitindo captar não apenas a presença ou ausência de práticas, mas também sua integração sistêmica, coerência cultural e capacidade de institucionalização.

Os resultados obtidos na etapa de concepção e validação indicam que o instrumento supre uma lacuna metodológica significativa na literatura e na prática de governança aplicada ao ecossistema de inovação. O IDM-GS possibilita a identificação de riscos emergentes, desequilíbrios dimensionais e fragilidades estruturais, oferecendo subsídios técnicos para ações de remediação e fortalecimento institucional. Ademais, sua validação em três níveis (leigos, profissionais e público-alvo) garante equilíbrio entre acessibilidade e robustez técnica, tornando o modelo escalável e replicável em diferentes contextos empresariais.

Conclui-se que o desenvolvimento do IDM-GS representa uma contribuição concreta para o campo da governança corporativa e da gestão da inovação, fornecendo às *startups* uma ferramenta de autodiagnóstico e planejamento institucional orientada à sustentabilidade e à perenidade dos negócios. O produto técnico desenvolvido, composto pelo diagnóstico e checklist de avaliação, configura-se como instrumento prático de aprimoramento contínuo, apto a ser aplicado futuramente em *startups* de distintos setores e níveis de maturidade, servindo de base para estudos comparativos, calibração de indicadores e formulação de políticas de governança adaptativas.

Assim, o trabalho consolida um modelo metodológico original, que alia rigor acadêmico e utilidade prática, e reafirma a importância da governança como elemento estruturante do crescimento responsável e duradouro das empresas inovadoras.

6.1 Conclusão dos Objetivos e Resposta à Problemática

A intervenção forneceu argumentos convincentes de que os objetivos propostos foram alcançados:

· Resposta à Problemática Técnica: A questão central – como desenvolver um instrumento capaz de diagnosticar o grau de maturidade da governança corporativa em *startups* de base tecnológica? – foi respondida por meio da criação do IDM-GS, um modelo analítico estruturado em seis dimensões que mensuram a evolução institucional em ambientes de incerteza.

· Conclusão do Objetivo Geral: O objetivo de desenvolver um diagnóstico metodológico de governança corporativa foi concluído com sucesso.

Conclusão dos Objetivos Específicos:

· Objetivo Específico 1 (Caracterização e Fatores Críticos): Concluído. O contexto organizacional da Empresa X foi caracterizado (Maturidade Avançada em P&D) e o fator crítico (falha de Conformidade e Estrutura Societária) foi identificado e exposto pelo litígio trabalhista de 2025.

· Objetivo Específico 2 (Proposição de Dimensões e Indicadores): Concluído. O conjunto de seis dimensões (incluindo PI, Inovação Aberta e Conformidade) foi proposto e estruturado com indicadores sensíveis à realidade das *deep techs*, preenchendo a lacuna metodológica.

6.2 Contribuições Teóricas e Práticas

· Contribuição Teórica e Metodológica: A principal contribuição é o IDM-GS como um novo *framework* de diagnóstico. Ele articula a Teoria de Agência (base da GC) com a Gestão de Ativos Intangíveis e os Riscos de Inovação Aberta, fornecendo uma métrica adaptada que permite à academia e a gestores quantificar o grau de institucionalização de *deep techs*. Isso contribui para o campo do Direito e Gestão de Conflitos ao oferecer um instrumento de prevenção de litígios societários e trabalhistas.

· Contribuição Prática: O produto técnico final é um Plano de Ação estratégico e prático. A intervenção transformou o diagnóstico da falha (Maturidade Básica) em um roteiro claro de soluções (formalização de Comitê Consultivo e revisão de *compliance*), que fornecerá à Empresa X o caminho para mitigar riscos jurídicos e atrair novos investimentos, que exigem maior rigor de governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANK, Steve; DORF, Bob. **The startup owner's manual: the step-by-step guide for building a great company.** Pescadero: K & S Ranch, 2012.

PASSOS, Fernando. **Sandboxes regulatórios em *startups* de biotecnologia**: um modelo de governança para conciliar inovação, ética e segurança no contexto brasileiro. 2023. Tese (Doutorado em Biotecnologia em Medicina Regenerativa e Química Medicinal) – Universidade de Araraquara – UNIARA, Araraquara, 2023. Disponível em: https://www.uniara.com.br/arquivos/producao/prod-41bacf567aefc61b3076c74d8925128f.pd. Acesso em: 10 out. 2025.

RIES, Eric. **The lean startup: how today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses**. New York: Crown Business, 2011.

BARROS, Victor Hugo José de Santana Rezende. **Riscos associados aos processos de inovação aberta em *startups***. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

BARROS, Victor Hugo José de Santana Rezende; COELHO, Lairton; PALOMARES, José Carlos. Gestão de Riscos e Governança em *Startups*: o papel do Compliance. **Revista Brasileira de Gestão e Negócios**, v. 24, n. 3, p. 450-469, 2022.

BLANK, Steve; DORF, Bob. **The startup owner's manual: the step-by-step guide for building a great company**. Pescadero: K & S Ranch, 2012.

FRADE, Luis Cláudio S. (org.). **A história da inovação no Brasil: desafios e oportunidades**. Niterói: CTSMART, 2024.

GOMES, André Luis; PEREIRA, Fábio. A Governança da Inovação em Ecossistemas Tecnológicos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 4, p. 1-20, 2021.

IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2020.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LESSA, Renata F.; LIMA, Rafael A. Governança e Transparência na Gestão de *Startups*. **Revista de Direito e Inovação**, v. 10, n. 1, p. 1-25, 2023.

MAGALHÃES, Raisa Sousa de; NOUR, Alfredo Dib Abdul; SANTOS, Walter Rodrigo das Neves. Transferência de tecnologia em ambientes de inovação aberta: alguns impactos das fintechs no setor bancário. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 15, n. 3, p. 1007–1022, 2022.

MELLO, Rafael Piqueira Andrade Fiuza de. **Programas de corporate startup engagement com foco em deep techs**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Empreendedorismo) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

MOLINA, Carollyne Bueno; JORGE, Carlos Francisco Bitencourt; SILVEIRA, Daniel Barile da. A governança corporativa e o papel do acordo de sócios no desenvolvimento dos negócios nas *startups*. **Revista da Universidade de Marília**, Marília, v. 9, n. 2, p. 1-20, 2023.

OCDE. **Princípios de Governança Corporativa da OCDE e do G20**. Paris: OCDE Publishing, 2015.

PASSOS, Fernando. **Sandboxes regulatórios em *startups* de biotecnologia: um modelo de governança para conciliar inovação, ética e segurança no contexto brasileiro**.

2023. Tese (Doutorado em Biotecnologia em Medicina Regenerativa e Química Medicinal) – Universidade de Araraquara – UNIARA, Araraquara, 2023.

PAULK, Mark C. et al. **Capability Maturity Model for Software**. Pittsburgh: Software Engineering Institute, 1993.

PIRES, André. O Papel do Acordo de Sócios na Prevenção de Conflitos em *Startups*. **Revista de Direito Empresarial**, v. 21, n. 3, p. 100-120, 2024.

RIES, Eric. **The lean startup: how today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses**. New York: Crown Business, 2011.

SANTOS, Marly Elizabeth Ritter dos; COUTINHO, Shirley Virgínia. Inovação no Brasil. In: FRADE, Luis Cláudio S. (org.). **A história da inovação no Brasil**. Niterói: CTSMART, 2024. p. 20-44.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVA, Renata C. Governança e Escala: o processo de institucionalização em empresas de crescimento rápido. **Revista de Administração de Empresas**, v. 63, n. 5, p. 1-18, 2023.

SPINA, Cassio Angelo et al. *Startups* no contexto da inovação. In: FRADE, Luis Cláudio S. (org.). **A história da inovação no Brasil**. Niterói: CTSMART, 2024. p. 202-231.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443–466, set./dez. 2005.

WATTS, Steven W. et al. **A Comparison of Software Development Process Maturity Models**. New York: Wiley, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZINGALES, Luigi. In search of new foundations for corporate governance. **The Journal of Finance**, v. 55, n. 4, p. 1627-1653, 2000.

Arbitragem e Acesso à Justiça no Brasil: Limites, Possibilidades e Caminhos para sua Democratização no Sistema Multiportas

DOS SANTOS, João Gabriel Ribeiro[1]
GENTIL, PLINIO ANTONIO BRITTO[2]
RAMALHEIRO, GERALDA CRISTINA DE FREITAS[3]

O presente artigo analisa criticamente a arbitragem no Brasil sob a ótica do acesso democrático à justiça, à luz do paradigma da justiça multiportas. Partindo da premissa de que o acesso à justiça ultrapassa o mero ingresso formal em juízo, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, baseada em revisão bibliográfica e documental, contemplando autores clássicos e contemporâneos, bem como experiências estrangeiras. O problema de pesquisa investiga em que medida a arbitragem, tal como institucionalizada, contribui para a democratização do acesso à justiça e quais ajustes seriam necessários para sua efetiva inclusão social. As análises evidenciam que, embora dotada de celeridade, especialização e eficácia normativa, a arbitragem brasileira permanece elitizada, restrita a grandes centros urbanos e litígios empresariais de alto valor, o que a torna inacessível à maior parte da população. Entre as principais premissas, destaca-se que o instituto pode assumir papel social relevante se for reconfigurado sob parâmetros de equidade, transparência e justiça procedimental. O estudo aponta resultados que revelam barreiras econômicas, culturais e geográficas, além da ausência de políticas públicas voltadas à sua difusão. Propõe-se, então, um conjunto de sete eixos estratégicos para a democratização do instituto, incluindo fundos públicos de custeio, educação jurídica popular, formação diversa de árbitros, integração orgânica ao sistema multiportas, descentralização territorial, uso ético de tecnologias assistivas e fortalecimento da governança institucional. As contribuições teóricas residem na abordagem interdisciplinar que articula os planos normativo, procedimental e distributivo da justiça, enquanto as contribuições práticas oferecem diretrizes para políticas públicas e reformas legislativas que aproximem a arbitragem dos cidadãos. Conclui-se que, para que a arbitragem seja uma verdadeira porta de acesso à justiça, é indispensável sua reconstrução institucional orientada pela inclusão, pela ética e pelo pluralismo democrático.

Palavras-chaves: Justiça procedimental; Desigualdades estruturais; Solução extrajudicial de conflitos; Inclusão jurídica; Políticas públicas.

[1] Mestrando. Uniara – Universidade de Araraquara. ribeirojg17@gmail.com.
[2] Mais alta titulação acadêmica. Filiação institucional. e-mail.
[3] Mais alta titulação acadêmica. Filiação institucional. e-mail.

Agradecimentos:

Ao meu pai, João Luiz Ribeiro dos Santos, cuja sabedoria silenciosa e exemplo constante formaram em mim a base ética e intelectual que sustenta este trabalho. Sua visão de mundo, pautada na serenidade diante da dúvida e na coragem de buscar o justo, ensinou-me que o conhecimento não se esgota nas palavras, mas se renova em cada gesto de integridade e curiosidade. Se hoje compreendo que a justiça é uma construção diária entre o ser e o dever/ser, é porque herdei dele a fé no valor do pensamento e da ação.

À Universidade de Araraquara – Uniara, minha casa de formação e reflexão, agradeço pela oportunidade de transformar inquietações em pesquisa e ideias em caminhos possíveis. Agradeço também a todos os professores, colegas e colaboradores que contribuíram, direta ou indiretamente, para a consolidação deste estudo — cada diálogo, cada incentivo e cada leitura partilhada foram degraus na construção deste percurso.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça figura como um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, consagrado constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, o qual garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. No entanto, o entendimento contemporâneo sobre esse direito vai além do mero ingresso formal em juízo: exige a existência de meios efetivos, céleres e equitativos de resolução de conflitos, aptos a garantir não apenas a formalidade do procedimento, mas também sua funcionalidade material. Tal perspectiva, amplamente difundida a partir da clássica tipologia de Cappelletti e Garth (1978), permite compreender o acesso à justiça como fenômeno histórico e dinâmico, que se reconfigura em ondas renovatórias e incorpora mecanismos extrajudiciais como instrumentos complementares à jurisdição estatal.

Nesse contexto, emerge a justiça multiportas como paradigma institucional orientado à diversificação das formas de resolução de disputas, por meio da coexistência de múltiplas vias, judiciais e extrajudiciais, em um sistema integrado e responsivo. A arbitragem, regulada no Brasil pela Lei n. 9.307/1996 e reforçada pela reforma promovida pela Lei n. 13.129/2015, insere-se nesse movimento como instrumento alternativo de solução de controvérsias, dotado de força normativa equivalente às decisões judiciais. Seus atributos: celeridade, flexibilidade procedimental, especialização técnica e desjudicialização, a tornam especialmente atraente em um cenário de sobrecarga estrutural do Judiciário. Contudo, a prática arbitral no Brasil revela um cenário dissonante: o instituto consolidou-se majoritariamente no âmbito de grandes centros urbanos e em litígios empresariais de elevado valor econômico, permanecendo inacessível à maior parte da população.

Essa realidade aponta para uma lacuna significativa na literatura jurídica e nos estudos institucionais sobre o tema: embora amplamente analisada sob a ótica do direito empresarial, da autonomia da vontade e da eficiência procedimental, a arbitragem ainda carece de uma abordagem sistemática que a trate como instrumento potencial de inclusão jurídica e democratização do acesso à justiça. Persistem desafios teóricos e normativos

quanto à viabilidade de sua ampliação para outros segmentos sociais, especialmente em contextos de vulnerabilidade econômica, desigualdades territoriais e assimetrias informacionais.

Dessa forma, o presente artigo parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida a arbitragem, tal como institucionalizada no Brasil, pode contribuir para o acesso democrático à justiça e quais seriam os ajustes institucionais, normativos e procedimentais necessários para sua efetiva democratização? Como desdobramento, propõe-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais são os obstáculos estruturais que restringem o uso da arbitragem por camadas populares e como redesenhar o instituto para que ele possa se integrar, de forma inclusiva, ao modelo brasileiro de justiça multiportas?

Com base nisso, o objetivo geral do presente estudo é analisar criticamente a arbitragem no Brasil sob a ótica do acesso à justiça, identificando seus limites estruturais e propondo caminhos para sua democratização. Para tanto, delineiam-se como objetivos específicos: (i) reconstruir os fundamentos teóricos do acesso à justiça e da justiça multiportas, com ênfase na arbitragem como via alternativa; (ii) mapear os elementos que caracterizam a seletividade atual da prática arbitral no Brasil; (iii) examinar modelos estrangeiros de arbitragens simplificadas com potencial democratizante; e (iv) propor diretrizes institucionais e normativas para a reformulação da arbitragem como instrumento acessível e eficiente.

Metodologicamente, adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, com base em revisão bibliográfica e documental. São utilizados autores clássicos e contemporâneos das teorias do acesso à justiça, estudos empíricos sobre a prática arbitral no Brasil e no exterior, bem como análise normativa da legislação brasileira e de experiências comparadas. Complementarmente, explora-se a literatura internacional sobre justiça procedimental, privatização funcional da jurisdição e desenho institucional de mecanismos alternativos. A proposta normativa será desenvolvida a partir de inferências teóricas alinhadas às diretrizes constitucionais brasileiras e à experiência comparada, visando à elaboração de parâmetros de reforma do instituto.

A estrutura do texto está organizada em cinco seções, além desta introdução. A

segunda seção apresenta a revisão teórica sobre o acesso à justiça e a arbitragem no contexto da justiça multiportas, discutindo os pressupostos normativos, procedimentais e críticos que fundamentam o tema. A terceira seção realiza uma análise crítica da prática da arbitragem no Brasil, destacando os obstáculos à sua democratização e os impactos dessa configuração sobre o sistema de justiça. A quarta seção propõe diretrizes para a reestruturação do instituto no Brasil, por meio de medidas normativas, institucionais e educacionais que ampliem sua acessibilidade. Por fim, a sexta seção apresenta as conclusões do estudo, sistematizando os achados e apontando caminhos para futuras pesquisas e formulações legislativas

2. REVISÃO TEÓRICA: ACESSO À JUSTIÇA, ARBITRAGEM E O PARADIGMA DA JUSTIÇA MULTIPORTAS

O acesso à justiça e a arbitragem, no contexto da justiça multiportas, constituem temas centrais do debate jurídico contemporâneo, especialmente diante das alterações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015, que privilegia formas alternativas de resolução de conflitos, como a mediação, a conciliação e a própria arbitragem. Esse movimento normativo, alinhado às diretrizes constitucionais do art. 5º, XXXV, reflete uma reinterpretação do direito fundamental de ação como um direito complexo que envolve não apenas o ingresso em juízo, mas também a existência de mecanismos adequados, céleres e efetivos para resolver litígios (Almeida, 2023; Gimenez, 2017). A abordagem multiportas, ao propor uma diversificação de métodos e instituições, visa superar barreiras históricas de acesso e melhorar a qualidade das soluções oferecidas, promovendo um sistema de justiça mais responsivo e sensível às necessidades dos cidadãos. Esse contexto é decisivo para compreender a arbitragem não apenas como um mecanismo privado de resolução de disputas, mas como um possível componente de um arranjo institucional voltado à inclusão e à efetividade.

A formulação original da justiça multiportas remonta à proposta de Sander (1976), que defendeu a necessidade de um sistema judicial plural, capaz de reconhecer a complexidade dos litígios e direcionar os conflitos ao método mais adequado, considerando variáveis como urgência, relação entre as partes, natureza do direito e

diferenças culturais (Gimenez, 2017; Griebler; Serrer, 2020). Esse modelo, difundido nos Estados Unidos e progressivamente incorporado em outros ordenamentos, desloca a análise do acesso à justiça de uma perspectiva exclusivamente formal para um plano substantivo, no qual a escolha da via e a adequação procedimental passam a ser elementos centrais. No Brasil, essa visão foi reforçada pelo CPC/2015, que consolidou a obrigatoriedade das audiências de conciliação e mediação, criando um ambiente institucional mais favorável à diversificação de portas e, portanto, à inserção de mecanismos extrajudiciais como a arbitragem. Tal arranjo reconhece que diferentes conflitos demandam respostas distintas, e que a uniformização procedimental típica do processo estatal pode ser contraproducente para certas disputas.

Os pressupostos normativos da justiça multiportas implicam uma reinterpretação profunda dos conceitos clássicos de acesso à justiça. Tradicionalmente apoiado em um modelo liberal-individualista, o direito de ação era concebido como mera faculdade de provocar a jurisdição estatal. No paradigma democrático-constitucional, porém, o acesso à justiça passa a ser entendido como instrumento de promoção da dignidade humana, do bem-estar social e da cidadania substantiva (Fernandes; Almeida, 2019). Essa transição requer uma análise crítica das barreiras que ainda persistem e dos obstáculos que impedem a eficácia real dessas garantias, incluindo fatores econômicos, informacionais, territoriais e culturais. Significa dizer que a diversidade de portas, por si só, não assegura inclusão; é preciso desenhar os mecanismos para que sejam de fato acessíveis, sob pena de transformar a justiça multiportas em um modelo formalista e seletivo.

É nesse contexto que a arbitragem se apresenta como alternativa procedimental potencialmente eficiente. Regulada no Brasil pela Lei n. 9.307/1996, posteriormente modificada pela Lei n. 13.129/2015, a arbitragem é caracterizada pela escolha deliberada das partes de um árbitro imparcial, com poderes para proferir decisões dotadas de eficácia de sentença judicial. A literatura destaca vantagens substantivas como rapidez, especialização técnica e flexibilidade procedimental, bem como a possibilidade de maior controle das partes sobre o processo (Goretti; Aurich, 2023; Pugliese; Salama, 2008; Martins, 2024). Essa configuração permite a customização das regras, desconstruindo posições tradicionais entre partes e sistema jurídico, e promovendo uma cultura de

resolução consensual de conflitos. No entanto, essa mesma autonomia da vontade que confere vantagens pode reforçar desigualdades estruturais quando não acompanhada de salvaguardas para partes em condições assimétricas.

Um aspecto crítico emergente nesse debate é a necessidade de igualdade de condições entre as partes. O conceito de justiça procedimental, discutido por autores como Soares et al. (2023) e Sanches & Gouveia-Pereira (2010,), entrelaça-se aqui com a ideia de justiça distributiva: para que haja acesso efetivo, é indispensável garantir que os sujeitos tenham capacidade equitativa de escolha entre as vias de resolução. Sem isso, a arbitragem tende a reproduzir desigualdades históricas, marginalizando grupos menos favorecidos. Assim, a adoção de mecanismos de custeio progressivo, fundos de arbitragem ou subsídios estatais (Suxberger; Ribeiro, 2018) surge como alternativa para minimizar barreiras econômicas e ampliar a eficácia do acesso à justiça em arbitragens voltadas a consumidores ou pequenas empresas.

O fortalecimento de uma cultura de justiça consensual, impulsionado por políticas públicas, reflete a necessidade de fomentar diálogo e negociação como alternativas legítimas à adversarialidade típica do processo estatal (Gago; Correia, 2010; Azevedo; Pallamolla, 2014; Spengler, 2019). Reconhecer a autonomia das partes e promover ambientes onde a autocomposição é incentivada tornam-se aspectos cruciais para transformar o acesso à justiça em compromisso público com o bem-estar social e a paz. Todavia, avanços legislativos e institucionais precisam ser acompanhados de ações educativas: a falta de conhecimento sobre os meios alternativos de resolução de disputas e a resistência cultural à publicidade dos processos ainda delineiam um cenário complexo (Furlan; Pires, 2017), exigindo estratégias de difusão e capacitação.

Outro ponto decisivo é a transparência. Embora a confidencialidade seja tradicionalmente valorizada na arbitragem, sobretudo em disputas empresariais, essa característica suscita debates sobre opacidade e controle social quando se trata de matérias de interesse coletivo (Goretti; Aurich, 2023; Borges et al., 2023). A ausência de mecanismos públicos de monitoramento pode fragilizar a legitimidade do instituto e reforçar percepções de elitização. Experiências estrangeiras – como os centros de arbitragem de consumo em Portugal e os sistemas de arbitraje de consumo na Espanha –

demonstram que é possível equilibrar confidencialidade e transparência, publicando estatísticas, decisões anonimizadas e relatórios anuais, de modo a garantir accountability e confiança pública.

Além disso, a arbitragem enfrenta limitações normativas em razão de sua vinculação a direitos patrimoniais disponíveis, o que exclui matérias de ordem pública, direitos difusos e coletivos (Spengler; Konzen, 2024). Isso levanta a discussão sobre a necessidade de um marco regulatório que promova a expansão gradual da arbitragem em áreas de interesse social, com parâmetros de proteção e controle adequados. A crítica contemporânea não ignora as vantagens do instituto, mas aponta para a necessidade de redesenhá-lo à luz das desigualdades estruturais e das demandas por maior democratização do acesso.

Por fim, o crescimento do uso da arbitragem, inclusive em litígios envolvendo Estados e investidores, traz à tona preocupações éticas e de governança. Estudos como os de Nóbrega & Lima (2021) e Brant & Ventura (2023) evidenciam que a prevalência da arbitragem sem mecanismos adequados de accountability pode impactar políticas públicas sensíveis, como saúde e meio ambiente, limitando a capacidade estatal de legislar e regular. Nesse cenário, integridade procedimental, normas éticas rigorosas e mecanismos de monitoramento tornam-se condições imprescindíveis para que a arbitragem se consolide como uma porta legítima no sistema multiportas, e não apenas como um espaço de reprodução de privilégios.

Em síntese, a revisão teórica demonstra que o acesso à justiça no contexto da justiça multiportas exige mais do que pluralidade de portas: requer qualidade procedimental, equidade distributiva e políticas públicas estruturadas. A arbitragem, embora normativamente consolidada e funcionalmente eficiente, não é um instrumento naturalmente vocacionado à inclusão. Sua efetiva contribuição depende do desenho institucional, de salvaguardas procedimentais e de mecanismos de democratização que a transformem em uma porta acessível dentro do sistema multiportas. Essa constatação fundamenta a análise crítica que se desenvolverá na próxima seção, examinando os desafios concretos da arbitragem no Brasil e propondo caminhos para sua reformulação inclusiva.

3. ANÁLISE CRÍTICA DA ARBITRAGEM NO BRASIL

Apesar de consolidada no plano normativo, com plena eficácia assegurada pela Lei n. 9.307/1996 e reforçada pela Lei n. 13.129/2015, a arbitragem no Brasil não se desenvolveu de maneira inclusiva. Embora suas características – como celeridade, especialização e flexibilidade – lhe confiram potencial para oferecer soluções adequadas de conflitos e auxiliar no acesso à justiça, a prática arbitral permanece restrita, com um viés fortemente elitizado. O instituto é largamente utilizado por grandes corporações, contratos complexos e disputas de elevado valor econômico, reproduzindo desigualdades em vez de mitigá-las (Cavalcante; Cardoso, 2023). Essa constatação não nega o valor jurídico da arbitragem, mas aponta para um paradoxo estrutural: o mecanismo que poderia integrar a justiça multiportas como via de inclusão tem operado, na prática, como porta estreita voltada a segmentos privilegiados.

O primeiro obstáculo é de ordem econômica. Os custos da arbitragem – compostos por taxas administrativas, honorários de árbitros e eventuais despesas procedimentais – tornam o instituto inacessível para a maioria dos cidadãos e pequenas empresas. Como observa Resnik (2018), a "privatização funcional da justiça" tende a favorecer os *repeat players* (grandes litigantes habituais) em detrimento dos *one-shotters* (litigantes ocasionais), reforçando desigualdades estruturais. Esse efeito é agravado quando a arbitragem é apresentada como substituto do Judiciário, mas, na prática, exclui a maior parte da sociedade em razão de barreiras financeiras. Martins (2024) argumenta que, sem mecanismos de custeio progressivo ou fundos de arbitragem, o instituto corre o risco de permanecer um privilégio processual de elites econômicas, reforçando assimetrias que deveria corrigir.

Outro obstáculo relevante é a concentração geográfica das câmaras arbitrais. A maioria das instituições de arbitragem está localizada em capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, o que limita o acesso de regiões periféricas e interioranas. Esse cenário contrasta com a proposta da justiça multiportas, que pressupõe capilaridade institucional e disponibilidade efetiva de múltiplas vias de resolução de conflitos (Didier Jr.; Fernandez, 2023). Em vez de ampliar a diversidade de portas, a arbitragem brasileira permanece restrita a corredores elitizados e inacessíveis ao público em geral. Iniciativas

para interiorizar ou regionalizar câmaras arbitrais, vinculadas a universidades, órgãos de defesa do consumidor e associações comunitárias, são ainda incipientes e carecem de políticas públicas de fomento.

Há, ainda, um aspecto cultural decisivo. A tradição jurídica brasileira mantém forte centralidade no Judiciário estatal, o que dificulta a aceitação social da arbitragem como via legítima. Esse fenômeno é reforçado pela confidencialidade dos procedimentos arbitrais, que, embora muitas vezes vista como vantagem, contribui para a percepção de que o instituto funciona em um espaço opaco e reservado a poucos (Oliveira, 2020). A ausência de transparência – estatísticas públicas, decisões anonimizadas, relatórios de governança – reduz o controle social e fragiliza a legitimidade democrática do mecanismo. Sem transparência mínima, a arbitragem tende a consolidar a imagem de um "foro privado", desconectado do ideal de acesso amplo e igualitário à justiça.

A comparação internacional mostra que outro caminho é possível. Em Portugal, os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo oferecem procedimentos gratuitos ou de baixo custo, voltados a litígios de menor valor, assegurando simplicidade e celeridade na resolução de disputas (Portugal, 2025; Bahamonde, 2025). Na Espanha, os sistemas de *arbitraje de consumo*, organizados de forma descentralizada e vinculados a entidades públicas e sociais, permitem maior legitimidade e alcance (Silva, 2020; Navarrete, 2013). Tais modelos seguem as diretrizes europeias de ADR/ODR, reforçando padrões de transparência e acessibilidade (Lipp; Pardo, 2021) e, inclusive, inspiraram propostas legislativas recentes em outros países (Portugal, 2022). Como observa Gross (2020), esses modelos correspondem a "arquétipos de arbitragem" com potencial democratizante, justamente porque removem barreiras econômicas e informacionais que caracterizam sistemas elitizados.

Além dos fatores econômicos e geográficos, a prática arbitral brasileira apresenta desafios regulatórios e éticos. Um dos pontos mais críticos é a proliferação de cláusulas compromissórias em contratos de adesão, em especial nas relações de consumo. Sem mecanismos que assegurem consentimento livre e informado, a arbitragem pode transformar-se em obrigação imposta pela parte economicamente mais forte, resultando em processos nos quais a outra parte não tem verdadeira liberdade de escolha (Nóbrega;

Lima, 2021). Essa questão levanta dilemas éticos e práticos que demandam regulamentação mais robusta e instrumentos de proteção procedimental, sob pena de se converter em meio de perpetuação de desigualdades.

Outro desafio significativo é a limitação normativa da arbitragem a conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis. Embora adequada para disputas empresariais complexas, sua aplicação em temas que envolvem direitos difusos e coletivos, como meio ambiente e consumo massificado, ainda é controversa (Spengler; Konzen, 2024). A restrição em áreas mais sensíveis pode ser vista como retrocesso na efetividade da justiça, sobretudo num contexto em que demandas coletivas e socioambientais assumem centralidade. A experiência estrangeira sugere que é possível expandir gradualmente a arbitragem para matérias de interesse social, com salvaguardas e supervisão pública adequadas.

A análise crítica também deve considerar os riscos de corrupção e práticas antiéticas no sistema arbitral brasileiro. Estudos recentes apontam para a possibilidade de práticas ilícitas comprometerem a integridade do processo, minando a confiança no sistema de justiça como um todo (Nóbrega; Lima, 2021). Nesse contexto, torna-se imperativo fortalecer mecanismos de supervisão e controle, garantindo que tanto as arbitragens privadas quanto as realizadas no âmbito da administração pública adotem padrões rigorosos de transparência e ética. O Decreto paulista n. 64.356/2019, que regula o uso da arbitragem pela administração pública, ilustra a tendência de expansão do instituto, mas também evidencia a necessidade de cautela e salvaguardas para proteger o interesse público (Martins, 2024).

Finalmente, a expansão da arbitragem sem políticas complementares de educação e conscientização pode resultar em fragmentação e opacidade. Gimenez (2017) e Furlan & Pires (2017) sublinham que, sem formação adequada das partes e informação clara sobre suas opções, a diversificação dos métodos de resolução de conflitos pode obscurecer o papel do Judiciário e dificultar escolhas informadas. A harmonização entre justiça arbitral e justiça judicial é necessária para garantir que uma não substitua a outra, mas que ambas colaborem para a efetividade da resolução de conflitos no Brasil. Para tanto, é essencial promover campanhas de esclarecimento, incluir o tema nos currículos

jurídicos e apoiar projetos de extensão universitária voltados à arbitragem comunitária.

4. PROPOSTAS DE SOLUÇÕES E CAMINHOS PARA DEMOCRATIZAR A ARBITRAGEM NO BRASIL

A democratização da arbitragem no Brasil é um tema de crescente relevância, especialmente diante das assimetrias estruturais do sistema de justiça e da necessidade de institucionalizar métodos eficazes, plurais e acessíveis de resolução de disputas. A experiência brasileira tem demonstrado que, embora a arbitragem possua arcabouço normativo sólido e reconhecido potencial técnico, sua prática ainda permanece elitizada, centrada em grandes centros urbanos e voltada a litígios empresariais de elevado valor. Como já observado, não se trata de atribuir à arbitragem uma natureza intrinsecamente democratizante, mas de reconhecer que, se adequada e normativamente redesenhada, ela pode ser integrada de forma consistente ao paradigma da justiça multiportas, desempenhando função socialmente relevante. Nesse sentido, a adoção de estratégias estruturadas que reduzam barreiras de acesso, promovam equidade e fortaleçam a legitimidade do instituto é condição essencial para que a arbitragem seja efetivamente transformada em instrumento de cidadania.

Um primeiro eixo fundamental é a redução e adaptação dos custos do procedimento arbitral. A literatura aponta com frequência que a arbitragem é percebida como recurso inacessível à população em geral, especialmente às camadas de menor poder aquisitivo, o que compromete sua função como via alternativa de resolução de conflitos (Mota; Dantas, 2024). Como resposta, propõe-se a criação de fundos de arbitragem públicos ou híbridos, financiados por órgãos governamentais, associações setoriais ou entidades multilaterais, que possam subsidiar o custeio de arbitragens envolvendo micro e pequenos empreendedores, consumidores, usuários de serviços essenciais ou populações vulneráveis. Martins (2024) defende que tais fundos são fundamentais para mitigar desigualdades de acesso e ampliar o alcance do instituto, desde que acompanhados de mecanismos de controle institucional e avaliação de impacto. Essa medida permitiria que a arbitragem fosse incorporada de forma efetiva ao rol de instrumentos de acesso à justiça, sem reproduzir as barreiras econômicas historicamente

associadas à sua prática.

O segundo eixo refere-se à formação cultural, jurídica e cidadã sobre arbitragem. A ausência de conhecimento adequado sobre esse mecanismo de resolução de disputas, tanto por parte da população quanto por operadores do direito, é um dos principais entraves à sua expansão democrática (SOUZA, 2015). A difusão da arbitragem deve começar nos currículos obrigatórios dos cursos de Direito, mas não se restringir ao ambiente acadêmico tradicional. Campanhas públicas de conscientização, formações promovidas em parceria com ONGs, escolas, centros comunitários e associações civis são igualmente relevantes para fomentar a compreensão da arbitragem como alternativa legítima e vantajosa em determinados contextos. Goretti e Aurich (2023) destacam que o uso da arbitragem depende não apenas da existência do instituto, mas da percepção social de sua utilidade, confiabilidade e acessibilidade. Ao lado disso, programas de capacitação comunitária voltados à formação de multiplicadores em direitos, especialmente em comunidades periféricas, podem promover a apropriação do instituto como ferramenta prática de justiça.

Nesse mesmo sentido, torna-se necessário investir na formação de árbitros e julgadores plurais e socialmente sensíveis. A base atual de profissionais habilitados para atuar como árbitros encontra-se, em grande medida, restrita a centros especializados, grandes escritórios e perfis com forte formação jurídica tradicional. Para romper esse padrão, é essencial ampliar as oportunidades de formação em arbitragem, inclusive por meio de cursos gratuitos ou subsidiados voltados a profissionais do setor público, lideranças comunitárias, membros de conselhos locais e operadores do direito com atuação em territórios vulnerabilizados. Martins (2024) defende que a formação ética, cultural e social dos árbitros deve ser considerada como critério relevante para a credibilidade do instituto. A atuação do julgador, nesse modelo, exige não apenas domínio técnico, mas capacidade de compreender assimetrias sociais, desigualdades estruturais e práticas de mediação intercultural. A democratização da arbitragem requer, portanto, diversidade na composição dos seus agentes.

Outro caminho central é a integração da arbitragem ao sistema multiportas de justiça, como uma entre as várias vias possíveis de solução de conflitos, ao lado da

mediação, conciliação, negociação e jurisdição estatal. A proposta de um modelo multiportas, concebida por Frank Sander (1976) e incorporada progressivamente ao sistema brasileiro, especialmente após o CPC/2015, exige que as partes tenham acesso a informações claras e oportunidades reais de escolher a via mais adequada à sua demanda (Griebler; Serrer, 2020). Luiz et al. (2024) reforçam que a articulação entre diferentes métodos de resolução é essencial para reduzir a sobrecarga judicial e promover uma cultura de pacificação. Para tanto, é necessário que os tribunais desenvolvam protocolos de triagem procedimental e que os serviços de orientação jurídica ofereçam, desde o início, a arbitragem como alternativa possível, sempre com garantias de equidade e consentimento informado. A arbitragem, nesse modelo, deve ser uma "porta aberta", mas jamais a única nem compulsória.

A descentralização territorial do acesso à arbitragem também deve ser um pilar estratégico da sua democratização. A maioria das câmaras arbitrais no Brasil está concentrada em grandes capitais, o que inviabiliza o acesso de populações em cidades médias, pequenas ou em zonas rurais. A criação de câmaras regionais, populares e comunitárias de arbitragem, vinculadas a universidades, associações locais, sindicatos ou conselhos profissionais, pode promover a interiorização do instituto e sua adaptação às especificidades locais. As experiências portuguesas e espanholas — com centros de arbitragem gratuitos para consumidores, descentralizados e conectados a políticas públicas — servem como referência bem-sucedida de democratização territorial (Silva, 2020; Bahamonde, 2025). No Brasil, ainda são raras as iniciativas semelhantes, e sua implementação exigirá estímulos legais e financeiros. Como apontam Didier Jr. e Fernandez (2023), o sistema multiportas só se concretiza quando as portas estão de fato disponíveis nos diferentes territórios da cidadania.

No plano normativo, cabe destacar o papel da administração pública na promoção da arbitragem, tanto como usuária quanto como indutora de boas práticas. O Decreto 64.356/2019, no Estado de São Paulo, representa importante marco ao permitir a utilização da arbitragem em contratos administrativos, com vistas à celeridade e à eficiência na resolução de litígios contratuais (Martins, 2024). A expansão desse modelo ao plano nacional, com regulamentações específicas por órgãos da União, pode contribuir

para a consolidação da arbitragem como ferramenta legítima no setor público. Ademais, a utilização da arbitragem pela administração deve ser acompanhada por instrumentos de accountability, cláusulas de transparência, seleção pública de árbitros e controle jurisdicional mínimo, de modo a assegurar que o interesse público seja preservado e que não haja captura institucional ou privatização indevida de decisões sensíveis.

Por fim, um aspecto crucial para a legitimidade e eficácia da arbitragem é o fortalecimento da governança ética e da transparência institucional. A opacidade dos procedimentos, o risco de arbitrariedades e a possibilidade de corrupção são fatores que fragilizam a confiança pública e precisam ser enfrentados com instrumentos normativos adequados (Azevedo; Pallamolla, 2014). Normas éticas claras, códigos de conduta para árbitros, mecanismos de supervisão externa e sistemas de responsabilização devem ser estabelecidos com rigor. A arbitragem precisa ser compreendida como um espaço de prestação de contas e de exercício de poder regulado, especialmente quando envolver interesses públicos, recursos estatais ou partes em condição de vulnerabilidade. A confiança no instituto só será plena quando houver segurança de que as decisões são tomadas com imparcialidade, publicidade mínima, integridade e respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal e da isonomia.

Em síntese, a democratização da arbitragem no Brasil exige uma agenda pública ampla e interseccional, articulada em torno de sete frentes principais: (i) redução dos custos por meio de fundos públicos e mecanismos de custeio progressivo; (ii) educação jurídica popular e campanhas de conscientização cidadã; (iii) formação ampliada e diversa de árbitros, com critérios ético-sociais; (iv) integração orgânica ao sistema multiportas com triagem informada; (v) descentralização territorial com implantação de câmaras regionais e comunitárias; (vi) institucionalização da arbitragem na administração pública com garantias de controle; e (vii) fortalecimento da governança ética e dos mecanismos de supervisão. Esses pilares não negam a lógica privada do instituto, mas a reconfiguram à luz dos princípios do Estado Democrático de Direito, do pluralismo institucional e da justiça social.

4.1 Fundamentos para a reformulação normativa e institucional da arbitragem no brasil

A consolidação da arbitragem como via legítima e eficaz de resolução de conflitos no Brasil impõe não apenas o reconhecimento normativo de sua validade e força executiva, mas também a necessidade de sua reformulação institucional e procedimental à luz dos princípios democráticos. A arbitragem, enquanto instrumento inserido no paradigma da justiça multiportas, não pode prescindir de um projeto público de inclusão e responsabilização. Como argumenta Oliveira (2020), em seu estudo sobre o grau de garantia do acesso à justiça na arbitragem, é insuficiente assegurar apenas o ingresso formal ao procedimento arbitral, exige-se que o processo se desenvolva de forma equitativa, imparcial, acessível e razoável. A proposta, portanto, não se resume a ampliar o acesso, mas a garantir que ele ocorra dentro de parâmetros mínimos de justiça procedimental.

Esse conceito de "grau de acesso à justiça na arbitragem", proposto por Oliveira, remete (2020) a uma escala de exigência normativa que articula critérios objetivos de equidade processual. Isso significa considerar quem assegura o acesso, quais barreiras existem (custos, informação, localização, formação dos julgadores), quais partes são efetivamente beneficiadas pelo sistema e quais permanecem à margem. Essa perspectiva complementa e aprofunda as críticas de Resnik (2016), que alerta para o risco de erosão da justiça pública diante da expansão indiscriminada de modelos arbitrais privatizados, sobretudo em cenários de desequilíbrio de poder entre as partes. Ambas as autoras evidenciam a urgência de medidas regulatórias que estabeleçam salvaguardas procedimentais robustas e supervisionadas por órgãos públicos ou instâncias híbridas.

A necessidade de maior densidade normativa sobre o tema também decorre da análise crítica da Lei 13.129/2015, que alterou pontos centrais da Lei de Arbitragem (n. 9.307/1996). Embora a reforma tenha consolidado a arbitragem em contratos com a Administração Pública e reafirmado sua eficácia, estudos como o de Gelatti e Colombo (2020) apontam que ela pouco avançou no tocante à democratização do instituto. Não houve previsão de critérios de acesso equitativo, controle de cláusulas compromissórias abusivas ou incentivos à formação de árbitros diversos. Tampouco se instituiu política pública nacional voltada à arbitragem como mecanismo de justiça cidadã. Isso exige

reavaliação do marco normativo sob a lente do pluralismo democrático, da justiça distributiva e da justiça procedimental.

Outro vetor de reformulação normativa diz respeito à expansão da arbitragem para novas áreas materiais, desde que acompanhada de garantias institucionais. Embora a vinculação a direitos patrimoniais disponíveis limite a aplicação da arbitragem a determinadas matérias, experiências internacionais demonstram que é possível ampliar sua atuação em contextos regulados, especialmente por meio de modelos híbridos ADR/ODR, com forte componente digital. A arbitragem de consumo em Portugal e na Espanha, por exemplo, tem recorrido crescentemente a plataformas digitais de resolução online de disputas (ODR), com módulos de decisão automatizada parcial, triagem algorítmica e monitoramento público dos resultados (Bahamonde, 2025; Lipp & Pardo, 2021). Essas experiências oferecem não apenas redução de custos e territorialização digital, mas também dados empíricos para avaliar o impacto da arbitragem sobre o acesso real à justiça.

Nesse sentido, tecnologias emergentes — como sistemas de IA aplicados a procedimentos arbitrais — despontam como fronteira crítica. Embora envolvam riscos éticos e demandem regulação cautelosa, iniciativas como a do JusticeBot, ferramenta de suporte à decisão jurídica em disputas de pequeno valor, ilustram como a automatização parcial pode reduzir assimetrias informacionais, acelerar decisões simples e ampliar o acesso a cidadãos leigos. Tais mecanismos, quando usados de forma assistiva, e não substitutiva, podem integrar-se a plataformas públicas ou comunitárias de arbitragem digital, desde que supervisionados por comissões mistas de controle ético e procedimental.

Por fim, a literatura recente tem enfatizado que a simples ampliação da arbitragem, sem avaliação de seus efeitos distributivos e institucionais, pode resultar em reprodução de desigualdades. O crescimento das ADRs em diversos sistemas jurídicos tem sido justificado pela promessa de redução da litigiosidade estatal, mas nem sempre isso corresponde a maior igualdade de acesso. Muitas vezes, observa-se deslocamento de disputas sensíveis para espaços opacos, onde os sujeitos mais vulneráveis não contam com garantias de representação adequada, imparcialidade e revisão. Avaliações empíricas

de impacto, produção de dados abertos e fiscalização interinstitucional devem, portanto, integrar qualquer proposta de reforma do instituto no Brasil.

Assim, a reformulação da arbitragem no país deve articular três pilares centrais: (i) a consagração legal de um mínimo de justiça procedimental obrigatória, inclusive em arbitragens privadas; (ii) a estruturação normativa e técnica de câmaras públicas, comunitárias ou híbridas, com mecanismos de controle e participação; e (iii) a adoção de parâmetros tecnológicos supervisionados, como plataformas digitais de baixo custo, ferramentas assistivas e integração com serviços públicos de triagem. Tais medidas não são excludentes da lógica privada da arbitragem, mas sua condição de possibilidade em um sistema comprometido com o pluralismo democrático e a cidadania processual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo geral analisar criticamente a arbitragem no Brasil sob a ótica do acesso à justiça, identificando seus limites estruturais e propondo diretrizes normativas e institucionais para sua democratização, no marco do paradigma da justiça multiportas. A partir da pergunta de pesquisa (em que medida a arbitragem, tal como institucionalizada no Brasil, pode contribuir para o acesso democrático à justiça e quais seriam os ajustes necessários para sua efetiva democratização), foi possível construir uma reflexão articulada entre teoria, prática e normatividade, com base em ampla revisão bibliográfica e análise crítica do estado atual da arbitragem no país.

O primeiro objetivo específico foi alcançado por meio da reconstrução dos fundamentos teóricos do acesso à justiça e da justiça multiportas. Demonstrou-se que a compreensão contemporânea do acesso à justiça transcende a mera disponibilidade formal do Judiciário, exigindo mecanismos plurais, equitativos e procedimentalmente adequados para resolver disputas. A arbitragem, nesse contexto, pode figurar como uma via legítima, desde que inserida em um sistema institucional comprometido com inclusão, responsividade e justiça procedimental.

O segundo objetivo específico, mapear os elementos que caracterizam a seletividade da prática arbitral brasileira, permitiu explicitar um conjunto de barreiras que restringem o uso da arbitragem por camadas populares. Foram identificadas limitações

econômicas, geográficas, culturais e normativas, como os altos custos, a concentração das câmaras em grandes centros urbanos, a opacidade procedimental e a vinculação restrita a direitos patrimoniais disponíveis. Também se apontou a baixa inserção do instituto em políticas públicas, a ausência de cultura arbitral fora de contextos empresariais e os riscos de imposição abusiva de cláusulas compromissórias.

O terceiro objetivo, examinar modelos estrangeiros com potencial democratizante, foi cumprido com a análise de experiências em Portugal e na Espanha, onde a arbitragem de consumo, operada por centros públicos ou híbridos, revela possibilidades concretas de inclusão. Tais modelos, amparados por diretrizes europeias de ADR/ODR e integrados a plataformas digitais, demonstram que a arbitragem pode ser funcional, transparente e acessível, desde que regulada com base em parâmetros de justiça distributiva e supervisionada por instituições públicas.

Por fim, o quarto objetivo, propor diretrizes para a reformulação da arbitragem no Brasil, culminou em um conjunto robusto de recomendações divididas em sete eixos estratégicos: (i) redução de custos por meio de fundos públicos e mecanismos de custeio progressivo; (ii) educação jurídica popular e campanhas de conscientização; (iii) formação de árbitros com diversidade e sensibilidade social; (iv) integração ao sistema multiportas com triagem procedimental informada; (v) descentralização territorial com câmaras regionais e comunitárias; (vi) institucionalização da arbitragem na administração pública com accountability; e (vii) fortalecimento da governança ética, da transparência e da supervisão externa. Complementarmente, propôs-se a criação de plataformas digitais de arbitragem assistida e a incorporação de tecnologias emergentes com controle ético.

Como contribuição teórica, o artigo aprofunda a compreensão da arbitragem como mecanismo inserido em uma tensão permanente entre autonomia privada e interesse público, oferecendo uma abordagem crítica, densa e interdisciplinar que articula as dimensões normativa, procedimental e distributiva do acesso à justiça. Reforça a necessidade de se compreender a arbitragem não apenas como instrumento jurídico, mas como construção institucional que opera em contextos marcados por assimetrias de poder e vulnerabilidades estruturais.

No plano prático, as propostas delineadas fornecem insumos relevantes para a

formulação de políticas públicas, reformas legislativas e programas institucionais voltados à democratização da arbitragem. O trabalho aponta caminhos concretos para o aprimoramento do sistema de justiça brasileiro, oferecendo alternativas viáveis para descongestionar o Judiciário sem excluir os cidadãos mais vulneráveis.

Entretanto, o estudo apresenta algumas limitações. Por tratar-se de uma pesquisa de natureza teórico-analítica, não foram utilizados métodos empíricos quantitativos, como levantamento estatístico, nem qualitativos aprofundados, como entrevistas ou estudos de caso prático de câmaras comunitárias. Ademais, a análise normativa comparada centrou-se em Portugal e Espanha, podendo ser ampliada para outros modelos latino-americanos ou sistemas híbridos do Canadá e dos Estados Unidos.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos empíricos sobre a implementação de arbitragem popular em territórios específicos, o mapeamento georreferenciado das câmaras arbitrais no Brasil, e a análise do perfil sociodemográfico dos árbitros. Também se sugere o desenvolvimento de experimentações com plataformas de ODR assistida por IA em contextos de consumo e relações comunitárias, sempre com protocolos de controle ético. Por fim, é essencial aprofundar o debate sobre o papel da arbitragem no redesenho do pacto entre Estado, mercado e sociedade civil na oferta de justiça em sociedades desiguais.

Conclui-se, portanto, que a arbitragem, tal como institucionalizada hoje, contribui de forma limitada ao acesso democrático à justiça. Sua democratização não depende apenas de reconhecimento legal, mas de uma reconstrução institucional articulada por políticas públicas, critérios de justiça procedimental e mecanismos de inclusão. Em um sistema de justiça plural, a arbitragem poderá ser uma das portas abertas, desde que desenhada para acolher, não para excluir.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Robledo Moraes Peres. Direito digital e a justiça multiportas. **Revista Judicial Brasileira**, v. 3, p. 309-327, 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. Alternativas de resolução de conflitos e justiça restaurativa no Brasil. **Revista da USP**, 2014.

BAHAMONDE, Rubén. La relevancia de la arbitración de consumo en la concretización del acceso a la justicia en Portugal. **Novos Estudos Jurídicos**, 2025. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/34855. Acesso em: 22 set. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAVALCANTE, Vitória Alves; CARDOSO, Maydê Borges Beani. Arbitragem nos contratos empresariais. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 9, p. 2122-2136, 2023.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Justiça multiportas**. Salvador: juspodivm, 2023.

FERNANDES, Geovana Faza Silveira; ALMEIDA, Marcelo Pereira. O redimensionamento do conceito de acesso à justiça no paradigma democrático constitucional: influxos da terceira onda renovatória. **Scientia Iuris**, v. 23, n. 1, p. 41-62, 2019.

FURLAN, Donizete Vaz; PIRES, Simone Maria Palheta. A problemática do acesso à justiça trabalhista em comunidades ribeirinhas: o caso do arquipélago do bailique no estado do Amapá. **Rev. De Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho. Brasília**, v. 3, n. 1, p. 179-199, 2017.

GAGO, Ana Rita; CORREIA, Isabel. Reacções à injustiça no trabalho: Impacto da crença no mundo justo, da justiça procedimental e da justiça distributiva. **Análise Psicológica**, v. 28, n. 1, p. 59-70, 2010.

GELATTI, Priscila Medianeira Schott; COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. Arbitragem e acesso à justiça: os avanços e os retrocessos da lei Nº13129/2015. **Revista Educação, Direito e Sociedade**, v. 4, n. 4, p. 113-130, 2020.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A justiça consensual do tribunal múltiplas portas e a política pública norte-americana de tratamento de conflitos: contribuições ao modelo brasileiro. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 20, p. 84-111, 2017.

GORETTI, Ricardo; AURICH, Fabiana. A solução consensual de conflitos pelas serventias extrajudiciais como forma de efetivação do acesso à justiça. **Revista Direito em Debate**, 2023.

GRIEBLER, Jaqueline Beatriz; SERRER, Fernanda. Sistema multiportas de justiça e a atuação do projeto de extensão conflitos sociais e direitos humanos. **Revista Direito em Debate**, v. 29, n. 53, p. 168-181, 2020.

LIPP, Yusniel Rodríguez Black; PARDO, Elkin Orozco. Conformidade da arbitragem de consumo do sistema espanhol de acesso à justiça com os padrões europeus de ADR e ODR. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, v. 19, n. 1, 2021. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1470. Acesso em: 22 set. 2025.

LUIZ, Beatriz Lima; ROMÃO, Bianca Souto; DA SILVA, Andressa Melina Becker. Saúde mental no contexto judiciário brasileiro: justiça retributiva versus justiça restaurativa. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 27, n. 47, p. 224-247, 2024.

MARTINS, Debora Maria. Administração pública e arbitragem: análise do decreto nº 64.356/2019 do Estado de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 10, p. 2079-2092, 2024.

MOTA, Raylander Moreira; DANTAS, Wellson Rosário Santos. A eficácia dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil: análise das reformas e sua implementação no sistema jurídico. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 11, p. 1310-1318, 2024.

NAVARRETE, Miguel Ángel Moreno. La mediación y el arbitraje de consumo: estudio comparado España-Portugal. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/d12b7de5-0c3b-4a1a-8c71-12d332c1e4b2. Acesso em: 22 set. 2025.

NÓBREGA, Theresa Christine De Albuquerque; LIMA, Alberto Jonathas Maia. O risco da corrupção na arbitragem: uma visão da metodologia internacional das red-flags diante das tendências e aplicações da legislação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, v. 27, n. 10, p. 241-261, 2020.

OLIVEIRA, Leonardo V. P. De. To what degree should access to justice be secured in arbitration? In: OLIVEIRA, Leonardo V. P. De; HOURANI, Sara (orgs.). **Access to justice in arbitration – conflict of laws.** Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2020. P. 7-32.

OLIVEIRA, Leonardo VP. To What Degree Should Access to Justice Be Secured in Arbitration?. 2020. Disponível em: https://pure.royalholloway.ac.uk/ws/files/39695988/To_What_Degree_Should_Access_to_Justice_be_secured_in_arbitration.pdf

PORTUGAL. Resolução de conflitos de consumo. **Eportugal,** 2025. Disponível em: https://eportugal.gov.pt/fichas-de-enquadramento/resolucao-de-conflitos-de-consumo. Acesso em: 22 set. 2025.

PORTUGAL. Sistema de arbitragem português inspira proposta de novo modelo em Espanha. *Portal do Ministério da Justiça*, 2022. Disponível em: https://justica.gov.pt/Noticias/Sistema-de-arbitragem-portugues-inspira-proposta-para-novo-modelo-em-Espanha. Acesso em: 22 set. 2025.

PUGLIESE, Antonio Celso Fonseca; SALAMA, Bruno Meyerhof. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista direito GV**, v. 4, p. 15-27, 2008.

RESNIK, Judith. The paradox of access to justice and its application to mandatory arbitration. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 83, n. 4, p. 1755-1828, 2016.

SANCHES, Cristina; GOUVEIA-PEREIRA, Maria. Julgamentos de justiça em contexto escolar e comportamentos desviantes na adolescência. **Análise psicológica**, v. 28, n. 1, p. 71-84, 2010.

SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. In: The pound conference: perspectives on justice in the future, 1976, St. Paul. **Proceedings**... St. Paul: National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice, 1976.

SILVA, Ana Margarida Rodrigues Ferreira da. A arbitragem de consumo nos ordenamentos jurídicos português e espanhol: estudo comparado. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Vigo, Vigo, 2020. Disponível em: https://www.investigo.biblioteca.uvigo.es/xmlui/handle/11093/1519. Acesso em: 22 set. 2025.

SOARES, Marcelo Negri; PRAZAK, Maurício Avila; REZENDE, Júlia Ribeiro. A efetividade do direito personalíssimo de acesso à justiça: conciliação e mediação de conflitos à luz da análise econômica do direito. **Quaestio Iuris (QI)**, v. 16, n. 1, 2023.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPORTE COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

PASSOS, Débora[1]
GENTIL, Plínio[2]

O presente trabalho tem por objetivo refletir acerca do papel do Estado para garantir a integridade e o desenvolvimento do esporte no Brasil. A partir desse questionamento, será apresentado o conceito de direitos humanos, além de uma análise acerca de conceitos socioculturais arraigados na sociedade brasileira. Será apontada a importância do esporte na vida em sociedade, bem como apresentada a organização pública do desporto no Brasil, com ênfase nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro e seus desafios, em especial, no que se relaciona ao desenvolvimento do desporto competitivo. Será analisado como as políticas públicas podem auxiliar para a concretização da cidadania, independente da participação de entidades privadas. O direito fundamental do esporte realizado mediante a descentralização da gestão pública e institucionalização local dessas políticas públicas também será objeto de estudo, sobretudo no que tange à utilização do esporte como ferramenta de educação, lazer e inclusão social. A metodologia utilizada será a dedutiva, partindo-se da reflexão mais abrangente para o particular, sendo a pesquisa do tipo qualitativa, realizada mediante o estudo de artigos acadêmicos, doutrina e legislação brasileira aplicável ao tema. Como resultado, espera-se indicar os desafios que o Estado deve enfrentar para garantir a integridade e o desenvolvimento no esporte nacional e sua repercussão no fortalecimento da cidadania e na prevenção de conflitos sociais. As considerações finais trarão sugestões de melhorias no desempenho estatal no intuito de se atingir índices considerados relevantes em relação ao esporte competitivo.

Palavras-chaves: Políticas Públicas; Direito ao esporte; Cidadania; Direitos Fundamentais; Prevenção de Conflitos.

[1] Mestre em Direito. UNIARA. debora@advocaciapassos.adv.br.
[2] Doutor em Direito. PUC-SP. pabgentil@pucsp.br.

1 INTRODUÇÃO

O desporto no Brasil está em plena ebulição, porém longe do ideal se comparado a outros países onde os Estados têm políticas públicas adequadas para atingir o desenvolvimento almejado, fomentando o esporte desde a idade tenra do indivíduo até atingir o desporto, como consequência do desenvolvimento do primeiro.

Políticas públicas são ações governamentais ou programas desenvolvidos pelo Estado de modo direto ou indireto, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar os direitos sociais constitucionalmente previstos. A garantia constitucional do esporte e do lazer como direito social está envolvida neste contexto, ocorrendo por muitas vezes a descentralização da gestão pública por meio da institucionalização local das políticas de esporte e lazer.

O presente trabalho tem por objetivo refletir acerca do papel do Estado para garantir a integridade e o desenvolvimento no esporte no Brasil. A partir desse questionamento, o texto fará um estudo da legislação brasileira e do acesso ao esporte como direito fundamental garantido na Constituição Federal. Será apresentado o conceito de direitos humanos, além de uma análise acerca de conceitos socioculturais arraigados na sociedade brasileira. Será apontada a importância do esporte na vida em sociedade, bem como apresentada a organização pública do desporto no Brasil, com ênfase nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro e seus desafios, em especial, no que se relaciona ao desenvolvimento do desporto competitivo. Será analisado como as políticas públicas, sejam ou não desenvolvidas com a participação de entidades privadas, podem auxiliar a concretização da cidadania. O direito fundamental do esporte realizado mediante a descentralização da gestão pública e institucionalização local dessas políticas públicas também será objeto de estudo, sobretudo no que tange à utilização do esporte como ferramenta de educação, lazer e inclusão social.

Por fim, traz um relato sobre o conceito de cidadania, que é muito mais que ter direitos políticos, é ter direito de participação da pessoa com direito de decisão, direito de reclamação, traz o conceito de *accountability*, ou seja, a responsabilidade do gestor público e os direitos inerentes ao cidadão.

Como resultado, espera-se indicar os desafios que o Estado deve enfrentar para garantir a integridade e o desenvolvimento no esporte nacional e sua repercussão no fortalecimento da cidadania e na prevenção de conflitos sociais. As considerações finais trarão sugestões de melhorias no desempenho estatal no intuito de se atingir índices considerados relevantes em relação ao esporte competitivo.

A metodologia utilizada será a dedutiva, partindo-se da reflexão mais abrangente para o particular, sendo a pesquisa do tipo qualitativa, realizada mediante o estudo de artigos acadêmicos, doutrina e legislação brasileira aplicável ao tema.

2 A LEGISLAÇÃO NACIONAL E O ACESSO AO ESPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A história da prática esportiva remonta a séculos, porém, a preocupação do Estado com o esporte no Brasil é muito recente. Foi somente durante o Governo Vargas que o Estado passou a intervir no esporte pela necessidade de regulamentação, elaborando o Decreto Lei nº 3.199/41 como a 1ª legislação nacional que estabeleceu as bases de organização do desporto no Brasil. Através desse Decreto, foi criado o Conselho Nacional de Desportos (CND), pois o esporte evoluiu através dos tempos e precisou ser disciplinado pelo direito. Apesar disso, este decreto-lei tornou-se notório, porém por limitar as modalidades esportivas liberadas para as mulheres, dificultando, assim, a prática feminina do desporto no Brasil e vigorou até a década de 70 com um viés intervencionista muito forte por parte do Estado, que toma para si o controle e a direção do esporte, reproduzindo uma intervenção autoritária, tecnocrática e hierárquica, características que refletiam o *modus operandi* daquele governo (ATHAYDE et al, 2016).

A Constituição Federal de 1988 traz inovações consideráveis. Em análise mais profunda dos artigos que envolvem o esporte e seus direitos, trazendo desde o artigo 1° quando elenca seus fundamentos, dentre eles encontram-se a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais e do trabalho, além de outros; continua no artigo 6° ao definir quais são os direitos sociais: educação, saúde, trabalho, lazer entre outros, passando pelo artigo 193 que descreve o objetivo da ordem social: o bem-estar e a justiça sociais, tendo como base o trabalho, chegando no artigo 217.

Este artigo especificamente trata do esporte como um direito do cidadão (Seção III do Título VIII – Da Ordem Social) e reputa ao Estado o dever de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada indivíduo reforçando o caráter de igualdade de gêneros em todos os âmbitos esportivos, além de dar tratamento diferenciado para o esporte profissional e o não profissional, inclusive destinando recursos públicos diferenciados; e que o Poder Público tem a obrigação de incentivar o lazer como forma de promoção social. No parágrafo 1º trata da independência da justiça desportiva, que deve cuidar da regulamentação das ações relativas à disciplina e às competições através de lei.

O direito ao esporte, portanto, é um direito social fundamental, pois o esporte é provido de uma predominante natureza social, capaz de promover transformações e de integração entre povos, conforme garante a Constituição Federal de 1988 e, como já elencado, a estabelece que o Poder Público deve incentivar o *lazer* como forma de promoção social, e que deverá dispensar tratamento diverso para a prática esportiva não profissional em relação à profissional, que nada mais é do que uma expressão do *trabalho*, e se o art. 6º considera *lazer* e *trabalho* direitos sociais, não há por que não reconhecer que o esporte também o seja (DYTZ, 2022).

O esporte encontra garantias também no Código Brasileiro de Justiça Desportiva, na Lei 9.615/97 (Pelé), na Lei 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte), na Lei 14.193/21 (SAF), entre outras legislações que, além de atuarem como regulamentadoras, têm o objetivo de delinear políticas públicas direcionadas; como exemplo pode-se citar a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, Estatuto dos Direitos do Torcedor, a Lei nº 13.155, de 2015, PROFUT que serão examinadas com detalhes no próximo tópico deste estudo. Do ponto de vista da Administração Pública Federal, atualmente o esporte fica sob a responsabilidade do Ministério dos Esportes.

Tratando do Direito Desportivo, é considerado "puro" pelos doutrinadores, pois tem legislação, regras específicas à sua matéria e seus próprios julgadores e julgados, como ressalta o parágrafo 1º do artigo 217 da CF regulamentando que "O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulamentadas em lei".

A autonomia é a principal característica dessa pureza a que se referem os doutrinadores no tocante a este ramo do direito, englobando atletas, comissão técnica, organizações desportivas, torcedores, patrocinadores e demais integrantes envolvidos na prática do esporte; porém, a responsabilidade do Estado do fomento às atividades esportivas, com garantias constitucionais, é incontroversa.

Nesse sentido, a Lei nº 9.615, conhecida como Lei Pelé, foi criada em 1998 como forma de estabelecer diretrizes, incentivar e garantir o direito essencial à prática esportiva, definindo e instituindo suas 4 manifestações em seu artigo 3º, quais sejam, Esporte Educacional, Esporte de Rendimento, Esporte Formação e Esporte Participação.

Conforme consta na Lei Pelé, a prática desportiva formal é aquela relacionada ao deposto competitivo, regulamentado pelo ordenamento jurídico nacional e internacional e pelas regra de prática desportiva de cada modalidade, normatizando sua atividade; já a prática desportiva não formal é caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes, tendo como referência os princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade, visando a formação do cidadão, o desenvolvimento do espírito esportivo, dentre outros importantes pilares.

A justiça desportiva é vinculada às entidades de administração do desporto, portanto, tem natureza privada e deve seguir a estrutura imposta pela lei acima citada, a qual define que os órgãos e seus integrantes são autônomos e independentes das entidades de administração do desporto de cada sistema.

Em 14 de junho de 2023, como tentativa de acompanhar a evolução e atender às necessidades que o esporte apresenta, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei 14.597, conhecida como Lei Geral do Esporte, porém com muitos vetos que se encontram ainda em análise. A intenção do legislador era que esta Lei substituísse algumas outras e concentrasse tudo que se relaciona ao esporte em uma só, porém com tantos vetos, seu objetivo ainda não se concretizou, contudo, houve avanços importantes. A Lei dispõe sobre o Sistema Nacional do Esporte (Sinesp) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Esportivos (SNIIE), a ordem econômica esportiva, a integridade esportiva e o Plano Nacional pela Cultura de Paz no Esporte, delimitando a responsabilidade da União, dos estados e dos municípios; reafirma o esporte como direito fundamental.

A Lei reconhece o atleta como profissional contando com a garantia dos direitos sociais do trabalhador esportista, que está totalmente voltada às políticas públicas no esporte e será citada com detalhes no próximo tópico deste estudo também.

De uma maneira geral, a legislação desportiva diz respeito a um conjunto de normas, preceitos e regras que definem, orientam, norteiam e regulamentam o que é ou não permitido no esporte. Em suma, o termo "legislação desportiva" corresponde à regulamentação jurídica sobre esta prática.

Como já demonstrado, o esporte é um direito fundamental e o Estado deve garantir esse direito. As garantias devem contemplar o indivíduo no acesso material, tornando-o concreto na vida das pessoas. O ideal é que atletas, sejam de prática formal ou informal, tenham meios de chegar ao esporte: transporte; local adequado; estrutura; professores bem remunerados e com técnicas adequadas.

Para que esse ideal se concretize, há a necessidade de o Estado desenvolver as políticas públicas, criando ferramentas adequadas que possibilitem atingir os objetivos almejados. O próximo tópico trará quais as principais políticas públicas utilizadas pelo Estado no Brasil com o intuito de desenvolvimento do esporte, garantindo o esporte limpo e saudável.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AO ESPORTE: DESAFIOS E OPORTUNIDADE

Políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo. A política pública é estabelecida por meio de planejamento realizado pelo poder público com base nas demandas e necessidades da sociedade, sendo a lei o instrumento normativo do planejamento que define objetivos e metas a serem alcançados. No Brasil, quem geralmente origina a política pública é o Poder Legislativo, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, as políticas públicas são, em sua maioria, materializadas por leis para que sejam desenvolvidos programas conforme planejamento anterior realizado. Há, ainda, uma distinção das políticas públicas quanto ao que se pode classificar como "nível hierárquico", em relação aos fins. Assim, como exemplo, a política nacional de educação

é uma política geral para o setor da educação, política "de fins", cuja execução supõe a formulação de políticas "de meios", que digam respeito à contratação de pessoal (política de recursos humanos), à construção de prédios escolares e outros (BUSSI, 1997).

Para DYTZ (2022), uma política pública deve cumprir etapas para que sejam definidos seus critérios, iniciando com identificação do problema (qual a demanda a ser atendida); em seguida levantar o questionamento se o problema deve integrar a agenda política; formular as possíveis alternativas para alcançar as metas; tomada de decisão de qual a solução mais viável; efetivar a implementação da política pública; monitoramento de gestores e sociedade civil devem acompanhar a execução para saber se é eficiente, eficaz e efetiva; e finalmente avaliar seus resultados para aprimoramentos e manutenção do plano ou se deve ser extinta.

Feitas as considerações iniciais sobre o conceito de políticas públicas e quais os caminhos a serem perseguidos, serão abordadas a seguir as políticas públicas desenvolvidas atualmente pelo Ministério dos Esportes, por outros órgãos e pelo próprio Governo. Algumas entidades governamentais têm o papel de desenvolver o esporte como ferramenta de educação, lazer e inclusão social. Uma delas é a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, ligada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que tem o papel de planejar, supervisionar, coordenar, realizar estudos, formular e implementar programas esportivo-educacionais, de lazer e de inclusão social, em parceria com estados, municípios e o Distrito Federal. As ações são direcionadas às crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos e pessoas com deficiência, em busca do exercício de uma cidadania ativa, com ênfase na população de regiões com alta vulnerabilidade social, incentivando eventos e competições escolares e de participação. Entre 2017 e 2019, 200 mil pessoas foram beneficiadas pelos programas e projetos da SNELIS, em 230 municípios de todo o país

O Programa Bolsa Atleta é considerado um dos maiores programas de incentivo direto ao atleta do mundo; criado em 2005, tem o objetivo de beneficiar o atleta de alto rendimento que obtém resultados favoráveis em competições nacionais e internacionais de sua modalidade, garantindo ao atleta condições mínimas para se dedicar com exclusividade e tranquilidade ao treinamento e competições locais, sul-americanas,

panamericanas, mundiais, olímpicas e paralímpicas, porém o atleta pode obter outros patrocínios como fonte complementar de recurso.

Há uma divisão por categorias dentro do Programa onde cada atleta recebe um valor mensal por 12 meses, sendo elas: Atleta de Base (R$ 370); Estudantil (R$ 370); Nacional (R$ 925); Internacional (R$ 1.850); Olímpico/Paralímpico (R$ 3.100) e; Pódio (R$ 5 mil a R$ 15 mil). Os atletas que fazem parte dos programas direcionados aos Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos são os mais beneficiados, seguidos dos atletas que compõem o programa dos Jogos Pan-Americanos e demais. O resultado positivo do Programa Bolsa Atleta pode ser certificado nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Tóquio, realizados em 2021. Na edição olímpica, 19 das 21 medalhas do país, representando 90,45%, tiveram a presença do Programa Bolsa Atleta. Já nos Jogos Paralímpicos, 68 das 72 medalhas foram obtidas por atletas nacionais que participam do programa, representando 94,4% do total. O programa está sempre sendo reavaliado para satisfazer aos interessados e alcançar os objetivos do esporte de alta performance no país. Do orçamento anual destinado ao esporte, o programa Bolsa Atleta previu receber 62,18% em 2023.

A Lei nº 11.438/06 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) –, como é mais conhecida, permite que recursos provenientes de renúncia fiscal sejam aplicados em projetos das diversas manifestações desportivas e paradesportivas distribuídos por todo o território nacional. Por meio de doações e patrocínios, os projetos executados via Lei de Incentivo ao Esporte atendem crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência e idosos. Mais do que um instrumento jurídico, trata-se de uma inovação e um avanço na consolidação do paradigma do esporte como um meio de inclusão social.

O Programa Esporte e Lazer da Cidadania (Pelc) tem como foco implementar núcleos de esporte e lazer em regiões urbanas, rurais, comunidades de povos tradicionais e indígenas. Não há limite de idades, toda a população é atendida, a partir dos 6 anos. Seu objetivo principal é democratizar o acesso ao lazer e ao esporte recreativo, estimulando a gestão participativa entre a população, para promover a vida saudável e a convivência social, fortalecendo a cultura local, democratizando seu acesso. Em 2023, o valor destinado a cada núcleo é de R$ 454,5 mil e totaliza R$ 11,9 milhões. O programa tem

como base uma política de Estado, mas ainda muito deficiente, com potencial de melhorias principalmente garantindo o acesso ao esporte e lazer como direitos sociais.

O Programa Segundo Tempo estabeleceu como meta o acesso às práticas corporais, atividades físicas e esporte, a formação de trabalhadores e monitores e gestores, o fomento e difusão de conhecimento no campo do esporte educacional (escolar, universitário), visando sempre a democratização do acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social, com o objetivo de minimizá-la, além de promover a inclusão e o respeito às questões de gênero, orientação sexual, raça, etnia e religião. Para viabilizar a implementação de núcleos esportivos, o Ministério do Esporte assinou parcerias com governos estaduais, municipais, do Distrito Federal e organizações da sociedade civil.

O Programa Forças no Esporte (Profesp) é um desdobramento do programa Segundo Tempo, uma parceria entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Defesa, com o objetivo de minimizar riscos sociais e fortalecer a cidadania, a inclusão e a integração social dos beneficiados. Crianças e adolescentes de regiões de vulnerabilidade social têm acesso à prática de atividades esportivas no contraturno escolar, dentro de organizações militares; está presente em 108 municípios de todos os estados e do Distrito Federal, inclusive no Arquipélago de Fernando de Noronha e em comunidades indígenas no interior da Amazônia. Tem a participação da iniciativa privada que, em alguns locais, fornece o transporte.

O Programa Skate por Lazer tem como principal objetivo oferecer espaço de lazer e prática esportiva para a população, promovendo a inclusão social e a promoção da saúde por meio do skate. A iniciativa é da Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEAELIS) do Ministério do Esporte. O programa busca difundir e valorizar as potencialidades do esporte, proporcionando acesso ao skate de forma recreativa para pessoas de todas as idades, a partir de 06 (seis) anos. Um dos critérios do programa é fomentar a participação feminina, já que historicamente há um menor envolvimento das mulheres com o skate, sendo que no mínimo 50% dos inscritos deverão ser do sexo feminino. Para viabilizar o programa, o Governo deve estabelecer parcerias com os municípios.

O Programa Seleções do Futuro tem como objetivo promover o desenvolvimento físico, técnico e social de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos por meio do futebol, buscando garantir o acesso ao futebol. Ao implantar núcleos de futebol de base em todo o território nacional, o programa visa proporcionar oportunidades para que jovens talentos possam ser descobertos e demonstrarem seu potencial no esporte. Além disso, o programa está alinhado com a Lei Pelé, que reconhece a importância do esporte de formação como um meio de adquirir conhecimentos técnicos e promover melhorias na prática esportiva, seja de forma recreativa ou competitiva. O Programa Seleções do Futuro entende que o esporte é um direito constitucional de todos, buscando garantir que crianças e adolescentes tenham acesso a essa prática de forma inclusiva e qualificada.

A Secretaria Nacional de Paradesporto (SNPAR), integrante do atual Ministério dos Esportes, desenvolveu um programa direcionado às crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), que conta com um centro-piloto de referência, servindo como modelo à outras instituições que desejem adotar um ambiente inclusivo para o atendimento a pessoas com autismo. Esse centro oferece espaços adaptados e equipados, com profissionais especializados no atendimento a pessoas com TEA, garantindo a elas ambientes propícios a práticas esportivas, psicomotoras e de lazer. Além disso são oferecidas práticas corporais, atividades físicas, esportivas e de lazer de forma gratuita para o desenvolvimento psicomotor de crianças e adolescentes com TEA entre 5 e 18 anos.

O Programa Academia & Futebol objetiva promover a inclusão social e o desenvolvimento pessoal por meio da prática esportiva. Através das modalidades de futebol, futsal e beach soccer, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência têm a oportunidade de participar de treinamentos e competições, estimulando o espírito esportivo, a disciplina, o trabalho em equipe e autoconfiança. O programa busca também fomentar a produção científica, apoiando pesquisas e incentivando produções de artigos e livros, participação de pesquisadores em congressos e realização de cursos e eventos. Dessa forma, este programa tem como proposta unir a prática esportiva e o aprofundamento científico, contribuindo para o desenvolvimento integral dos participantes e a promoção do esporte como elemento de inclusão social.

Já a Lei de incentivo ao Esporte – Lei nº 11.438/06 – permite que os recursos provenientes de Renúncia fiscal sejam aplicados em projetos das diversas manifestações desportivas e paradesportivas distribuídos por todo o território nacional. Por meio de doações e patrocínios, os projetos executivos atendem crianças, adolescentes, jovens adultos e idosos, além de garantir o suporte necessário para que os atletas de alto rendimento possam participar e representar o Brasil em competições nacionais e internacionais.

Há também, como forma de repasse de valores estatais ao esporte, a Lei das Loterias – Lei nº 13.756/2018, em que parte dos valores arrecadados nas loterias é destinada ao esporte. Cerca de 1,7% do valor apostado em todas as loterias federais do país é destinado ao comitê olímpico do Brasil desde 2001, permitindo ao COB investir no esporte olímpico de forma contínua e crescente. Recebem os valores as entidades que cumprirem as determinações dos artigos 18 e 18-A da lei Pelé – Lei nº 9.615/98, constando uma série de obrigações que devem ser cumpridas pelas entidades para que possam receber recursos da administração pública federal direta e indiretamente.

PROFUT, como é conhecida a Lei nº 13.155 de 4 de agosto de 2015, é uma política pública direcionada ao futebol, permitindo às entidades de prática desportiva o parcelamento de débitos junto à União. Outra política pública que beneficia o futebol especificamente é a Lei nº 14.193 de 6 de agosto de 2021, conhecida como Sociedade Anônima do Futebol (SAF).

O combate ao doping é um exemplo de políticas públicas onde o Estado busca a integridade no esporte. A Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) foi criada em 2011, com o objetivo de promover e coordenar o combate ao doping no Brasil, órgão independente, devendo seguir as regras da Agência Mundial Antidopagem (WADA); como consequência, a Lei n° 13.322 de 28 de julho de 2016 criou o Tribunal de Justiça Desportiva Antidopagem, onde há representação do Estado, das organizações de práticas esportivas e dos atletas (NUNES, 2023).

Podem ser citadas outras políticas públicas idealizadas pelo Estado, como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio em 2016, realizadas no Brasil. Foram eventos esportivos grandiosos e de grande repercussão nacional e mundial, os maiores do planeta

em suas modalidades. Tiveram importância relevante na economia e no desenvolvimento do esporte nacional, tanto em investimentos vultuosos realizados em infraestrutura para a realização das competições, locais adequados para treinamentos e em material humano. Porém, após a realização dos eventos esportivos citados, muito se perdeu e o Estado não deu a devida atenção ao que havia construído, demonstrando o descaso com o esporte.

Além das já citadas, foi criado o Fundo Nacional do Esporte – FUNDESPORTE, com o objetivo de viabilizar o acesso à prática esportiva a todos os brasileiros, visando a melhoria da qualidade de vida do indivíduo, a diminuição do sedentarismo e consequente integração social através do esporte, um de seus principais pilares. Um marco para o financiamento esportivo, o Fundesporte prevê 11 fontes de receita, entre elas recursos do Tesouro Nacional, inclusive de emendas parlamentares, e receitas das loterias. Os repasses de recursos estão condicionados à existência e ao funcionamento de conselhos de esporte, do fundo de esporte do ente federativo e a planos de esportes. Caberá aos Estados e ao Distrito Federal instituir Fundos de Esporte que deverão ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Houve também a criação do Plano Nacional do Desporto (PND). Os objetivos do plano incluem democratizar e universalizar o acesso ao esporte; descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte; fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo para toda a população; incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos e aprimorar o desempenho de atletas; combater o sedentarismo com o estímulo à criação de comunidades ativas. Além disso, o PND busca otimizar o uso da infraestrutura esportiva existente no País e implantar novos espaços; promover o esporte de rendimento, livre de dopagem, desde a base até às categorias de alto rendimento, para projetar o País como excelência esportiva mundial promover a educação antidopagem no território nacional; e reconhecer e apoiar o desenvolvimento e a difusão dos jogos e dos esportes de criação nacional.

Foram elencadas acima muitas das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do esporte no Brasil, salientando o objetivo da maioria delas: o desenvolvimento do esporte ligado às questões sociais e ao fortalecimento da cidadania. A fim de uma maior compreensão do funcionamento da organização pública do desporto

no Brasil, necessário se faz entender qual o papel do Estado e das pessoas físicas/jurídicas que são partes deste processo.

A organização pública do desporto no Brasil se dá segundo o que determina a Lei Pelé. O artigo 4º da referida lei envolve o Sistema Brasileiro de Desporto, liderado pelo Ministério dos Esportes, com o intuito de garantir a prática do esporte e aprimorar sua qualidade; já o artigo 13º criou o Sistema Nacional do Desporto, envolvendo todas as pessoas, jurídicas ou físicas, ligadas ao desenvolvimento, organização e prática do desporto competitivo. Portanto, fica claro que de um lado o Ministério dos Esportes tem a função de garantir a prática do esporte, enquanto os particulares são responsáveis pelo desenvolvimento do esporte de rendimento (MIRANDA, 2022).

Fazem parte do Sistema Nacional do Desporto o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro, as entidades e ligas nacionais e regionais de administração do desporto, Confederações e demais entidades de prática desportiva. Porém, ao COB cabe representar o Brasil em eventos olímpicos, pan-americanos e demais da mesma grandeza, sendo seu interlocutor.

A recente aprovada Lei Geral do Esporte revoga algumas leis como Bolsa Atleta e Estatuto do Torcedor e as acolhe com o objetivo de concentrar em uma única lei o que se relaciona ao esporte e seu desenvolvimento, contudo, a Lei 9.615/98 não foi revogada. Apesar disso, o artigo 25 da nova LGE demonstra que Estado e demais pessoas que se dedicam ao desenvolvimento do esporte, devem trabalhar unidas para que as políticas públicas direcionadas ao esporte se efetivem, conforme segue.

> Art. 25. As pessoas jurídicas de direito privado ou públicas não estatais que se dedicam ao fomento, à promoção, à gestão, à regulação, à inclusão, ao ensino, à tecnologia e à pesquisa na área do esporte, à resolução de conflitos e à manutenção da integridade esportiva relacionam-se com os órgãos e as entidades do poder público em todos os níveis por meio dos mecanismos e das instâncias presentes no Sinesp e nos subsistemas dos demais entes, sem prejuízo das atribuições do Congresso Nacional.
> § 1º As políticas públicas esportivas devem ser prioritariamente executadas por meio de mecanismos que permitam a colaboração com as pessoas citadas no **caput** deste artigo, de modo a garantir a descentralização dos programas e das ações e a cooperação com instituições que demonstrem maior especialidade para o desenvolvimento das referidas atividades.
> § 2º As pessoas naturais que atuam na área do esporte relacionam-se com o poder público pelos canais de interação direta, por meio de seus representantes, ou como beneficiários das políticas públicas desenvolvidas na área.

> § 3º As conferências e os conselhos de esporte devem propiciar canais permanentes de interação com a sociedade civil na área do esporte.

Diante do exposto, observa-se uma interligação entre Estado e pessoas jurídicas ou físicas objetivando e sendo responsáveis pelo desenvolvimento do esporte, competitivo ou não, no Brasil. Por vezes, conforme programas citados realizados pelo Ministério dos Esportes e outros, observa-se que o Bolsa Atleta é o único programa direcionado ao atleta profissional, mas 62,18% do orçamento anual atual é destinado ao mesmo.

A intervenção do Estado para garantir a integridade e o desenvolvimento no esporte no Brasil deve acontecer de forma a respeitar o princípio da autonomia do esporte, a qual não é absoluta, como nem outros direitos o são. Apesar da autonomia adquirida na carta constitucional, as entidades devem e precisam da intervenção estatal para solução de certos conflitos, como foi o caso do doping.

4 O ESPORTE COMO CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA

A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que significa cidade. Juridicamente, cidadão é aquele indivíduo que goza de direitos civis e políticos de um estado. Ampliando o conceito, à palavra cidadania pode-se caracterizar a qualidade de ser cidadão sujeito de direitos e deveres (COSTA e IANNI, 2018). Cidadania é muito mais que ter direitos políticos, é ter direito de participação das pessoas incluindo direitos de decisões e reivindicações objetivando o bem-estar e a justiça. Os direitos de cidadania abrangem os civis, políticos e sociais, devem levar em consideração o meio em que o cidadão vive, devem estar diretamente ligados ao atendimento de suas necessidades humanas e sociais.

Dentro desse contexto, cidadania tem relação direta com qualidade de vida e o esporte é uma grande oportunidade da qual se pode alcançar a qualidade de vida saudável e desejável, sendo que sua importância atinge fatores sociais e culturais, desde há muito tempo, como já constatado no presente trabalho. Como concretização desse conceito, a já citada Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, ainda traz o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República;

sabe-se que os direitos humanos fundamentais atuam como ferramenta para a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana sendo necessário que os direitos humanos fundamentais façam efetivamente parte da vida das pessoas.

Direitos humanos e fundamentais não se confundem, pois aqueles são, por natureza, fundamentais, mas a abrangência desses é maior. Direitos fundamentais são aqueles essenciais assegurados pelo ordenamento jurídico; já os direitos humanos são inalienáveis em relação ao indivíduo. Portanto, direitos humanos são fundamentais, mas nem todo direito fundamental está elencado no rol dos direitos humanos (BELMONTE, 2022).

O esporte, portanto, enquanto direito social, integra o catálogo dos direitos humanos fundamentais que devem ser implementados e respeitados para a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, concluindo-se que o esporte constitui elemento da dignidade da pessoa humana (FEUZ e SOUZA, 2023).

O esporte é a prática da atividade física, seja para manter a saúde e para fins competitivos, dando oportunidade à sociedade de excluir a marginalidade da vida da criança e do adolescente, convivendo em um ambiente, em sua maioria, propício ao seu desenvolvimento enquanto cidadão, envolvendo a ética, moral e proteção à saúde.

Vale lembrar que cidadania e esporte não são estruturas inertes nem categorias definitivas, mas sim fenômenos históricos que não se podem cristalizar em um momento particular de seu desenvolvimento (ATHAYDE, 2019).

Mais especificamente, a cidadania esportiva representa a qualidade de uma sociedade cujo acesso ao esporte tem seu reconhecimento alicerçado sobre princípios como universalização, participação e autonomia (MASCARENHAS e SILVA, 2012).

No âmbito da legislação esportiva, o uso de termos como: direito individual; democratização; direito social; descentralização; dever do Estado; exercício da cidadania; e patrimônio cultural do brasileiro são comuns, devendo chamar a atenção para estas expressões como sinalização da garantia do esporte como direito de cidadania (ATHAYDE et al, 2016).

Apesar da autonomia dada às entidades de prática desportiva constante no artigo 217, I, o Estado tem a responsabilidade de dar o suporte financeiro necessário para que o

esporte se desenvolva, porém encontra sérias dificuldades em concretizar tal responsabilidade, devendo as entidades privadas atuarem no sentido de gerarem rendas para suportarem as responsabilidades que são suas, porém também do Estado.

O Estado, mesmo que de forma ineficiente, presta seu serviço ao esporte. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 do Governo Federal inclui o orçamento público advindo dos tributos e destinado às políticas públicas. Dentre todas as áreas, o menor orçamento foi direcionado ao Desporto e Lazer correspondente ao montante de R$ 193,88 milhões, em detrimento de R$ 26,98 bilhões destinados à Administração; R$ 28,9 bilhões à Agricultura; R$ 193,76 bilhões à Assistência Social; R$ 9,51 bilhões à Ciência e Tecnologia; R$ 4 bilhões ao Comércio e Serviços; R$ 3,33 bilhões à Comunicações; R$ 1,13 bilhões à Cultura; R$ 87,92 bilhões à Defesa Nacional; R$ 954,93 milhões aos Direitos da Cidadania; R$ 130,56 bilhões à Educação; R$ 131,65 bilhões à saúde; R$ 13,55 bilhões à Segurança Pública, dentre outros que chegam ao total de R$ R$ 5,17 trilhões de reais (BRASIL, 2022).

Do valor destinado ao esporte em 2023, houve uma redução expressiva no montante de R$ 108,3 milhões, representando 35,8% a menos no orçamento em relação ao ano anterior. Em 2022 foram destinados R$ 302,2 milhões, porém a pasta recebeu grande quantidade de emendas, que representaram um valor de R$ 675,9 milhões adicional às ações do esporte, totalizando R$ 978,1 milhões (BRASIL, 2022).

Isso significa que o valor destinado ao esporte é infinitamente pequeno, até em relação a qualquer outra área. Para apenas duas áreas é destinado valor menor que R$ 1 bilhão, sendo que para o esporte é ainda menor. Isso demonstra o total descaso do Governo com a nobre causa que tem um importantíssimo papel na vida da sociedade atualmente. O esporte une os cidadãos, como exemplo pode-se citar o futebol como paixão nacional do brasileiro por este esporte, a população em geral se enlaça; em dias de jogos do Brasil em Copas do Mundo há ponto facultativo nos órgãos públicos; aos domingos os brasileiros se concentram nas mídias televisivas ou comparecem aos estádios para acompanhar seus times.

Com a realidade acima apresentada, algumas ações devem ser tomadas por parte da iniciativa privada para que o esporte consiga sobreviver e se desenvolver. Neste

sentido, ocorre a mercantilização do esporte. Devido à crescente demanda da população por atividades esportivas, surgem empresas e organizações que buscam lucrar com o entretenimento esportivo promovendo eventos, patrocinando atletas, produzindo marketing, dentre outros, buscando maximizar lucros por meio de investir no interesse do indivíduo pelo esporte. Os meios de comunicação exercem um papel importante neste contexto, através dos quais são difundidos estereótipos, valores e comportamentos que acabam se tornando referências para a sociedade. Cabe ao Estado equilibrar o mercantilismo e dar ao esporte o objetivo que lhe é devido como função social inclusiva na vida das pessoas.

Apesar do ínfimo valor destinado ao esporte, é inerente a responsabilidade do Estado em prestar contas de seus atos à sociedade. *"Accountability" é um* termo de origem inglesa e sua tradução está associada à "prestação de contas". Dessa forma, ***Accountability*** consiste no **dever que uma autoridade, órgão ou instituição têm de prestar contas, em decorrência das responsabilidades oriundas de uma delegação de poder (MONTORO, 2021).**

Essa obrigação de prestar contas está relacionada ao uso adequado dos recursos públicos, transparência na gestão e responsabilidade sobre sua utilização. Importante salientar que tais autoridades não se restringem aos representantes eleitos pelo povo, conforme artigo 1° da Constituição Federal. O dever de prestar contas se aplica a todos os servidores públicos, independente do cargo ou função que exerçam dentro da Administração Pública, inclusive membros de sociedade de economia mista, denominados **agentes públicos**, cujo conceito está previsto no art. 2º da Lei nº 8.429/1992.

Ao cultivar esta consciência, as autoridades entendem que devem prestar contas à sociedade sobre suas ações, estando dispostas a explicar e justificar seus atos e decisões de forma transparente, significando que devem ser responsáveis por suas ações, assumindo todas as consequências de suas possíveis falhas.

A *Accountability* também implica em estabelecer mecanismos de controle e fiscalização sobre as autoridades, garantindo que atuem de acordo com o interesse coletivo, incluindo a criação de instituições independentes, representadas pela sociedade

civil, responsáveis por auditar e fiscalizar as ações do governo, podendo inclusive, envolver a participação e engajamento da sociedade no processo de tomada de decisões e na cobrança por transparência e responsabilização. Há crescente divulgação dos atos públicos em meios eletrônicos de acesso público, como os "Portais da Transparência", através dos quais se poderá verificar as ações dos órgãos de interesse da população, enquanto disponíveis por questões legais de sigilo **(MONTORO, 2021).** Dessa forma, a *Accountability* contribui para o fortalecimento da democracia e para a construção de um Estado mais eficiente e transparente que atue em benefício da sociedade.

Diante do que foi demonstrado, é preciso que o esporte seja maciçamente apoiado por políticas públicas e receba estrutura adequada para o seu desenvolvimento, mas que estas iniciativas promovam a humanidade e dignidade das pessoas. O Estado tem um papel fundamental educacional neste sentido. Considerando o esporte como um dos meios de garantir direitos de cidadania, é inaceitável que o Estado promova ações e atividades esportivas que estejam centradas em valores mercantilizados e alienantes. A cidadania esportiva deve ser um propósito que requer um engajamento de políticas públicas voltadas à ampliação e garantia de direitos de cidadania, além de atender as necessidades humanas e sociais (ATHAYDE, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho explorou de maneira aprofundada a relação entre as políticas públicas no esporte e seus impactos na concretização da cidadania e na prevenção de conflitos. Ficou evidente ao longo da pesquisa que o esporte desempenha um papel crucial como ferramenta de inclusão social e promoção de valores essenciais para a convivência pacífica em sociedade. As políticas públicas voltadas ao esporte têm o potencial de alcançar diversos segmentos da população, promovendo a integração, educação e a construção de identidades positivas.

Apesar de constar como direito fundamental na Constituição Federal, ter alcançado sua importância ao longo do tempo, o esporte ainda está longe de ser uma prioridade do Estado. As políticas públicas adotadas não são suficientes para atender a demanda deste país de clima tropical, com a maior biodiversidade do planeta, com uma vasta extensão territorial, favorável à prática esportiva.

Há muito a ser desenvolvido nas bases educacionais, não basta que a educação física, que é praticada em média uma vez por semana durante uma hora, esteja inserida no Plano Nacional de Educação, é preciso um plano de desenvolvimento por parte do Estado que produza resultados sólidos. O investimento no esporte e na educação, em um trabalho conjunto, deve gerar um resultado muito positivo desde a infância até a adolescência, ampliando oportunidades aos jovens.

Importante destacar que uma das principais considerações a serem feitas é que as políticas públicas no esporte não se limitam apenas a promover o desenvolvimento físico e técnico dos indivíduos, mas também contribuem para a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres. Através do acesso ao esporte, as pessoas têm a oportunidade de desenvolver valores como respeito, cooperação, disciplina, solidariedade, que são fundamentais para uma convivência harmoniosa e para prevenção de conflitos.

Com este foco, é possível conceber estratégias para programas de políticas públicas dedicados ao esporte com foco na concretização da cidadania, nas quais se destacam:

1. Investimento adequado: é crucial que as políticas públicas voltadas ao esporte recebam investimentos adequados, garantindo a infraestrutura necessária, capacitação de profissionais e acesso gratuito ou acessível às atividades esportivas a toda a população.
2. Integração com a educação: promover a integração entre as políticas públicas esportivas e educacionais, ampliando os benefícios que o esporte oferece, incorporando valores esportivos nas escolas e incentivando a prática esportiva desde a infância.
3. Programas específicos: desenvolver programas esportivos direcionados a grupos vulneráveis, como jovens em situação de risco, pessoas com deficiência e comunidades carentes, pode contribuir significativamente para a inclusão social e a prevenção de conflitos nessas áreas.
4. Parcerias Público-Privadas: estabelecer parcerias entre o setor público e o privado pode aumentar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de projetos esportivos, possibilitando uma abordagem mais abrangente e eficaz.
5. Monitoramento e avaliações constantes: implementar mecanismos de monitoramento a avaliações contínuas de programas esportivos permitirá ajustes e melhorias constantes,

garantindo que os objetivos de cidadania e prevenção de conflitos sejam alcançados de maneira efetiva.

6. Campanhas de conscientização: Realizar campanhas de conscientização sobre os benefícios do esporte para a cidadania e a prevenção de conflitos pode estimular o engajamento da sociedade e a adesão às práticas esportivas.

7. Metas para atletas profissionais: estipular metas aos atletas profissionais com o objetivo de aperfeiçoar seu ranking e, em contrapartida, oferecer premiações, trará um incentivo ainda maior em busca da excelência na prática desportiva.

Em síntese, as políticas públicas no esporte têm o poder de fomentar a cidadania e a convivência pacífica, além de serem ferramentas valiosas na prevenção de conflitos. Através do investimento adequado, da integração com a educação e da criação de programas específicos, é possível promover uma sociedade mais inclusiva, justa, harmoniosa, onde o esporte se torna um verdadeiro instrumento de transformação social.

REFERÊNCIAS

ATHAYDE, Pedro Avalone. Reflexões sobre a relação entre esporte e cidadania. **Arquivos em Movimento**, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/am/article/view/24589. Acesso em 06 ago. 2023.

ATHAYDE, Pedro; REIS, Nadson Santana; MASCARENHAS, Fernando; FIGUEIREDO, Pedro. Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. Revista Motrivivência, v. 28, n. 49, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/21758042.2016v28n49p38. Acesso em 05 ago 2023.

ATHAYDE, Pedro; CARVALHO, Miguel; MATIAS, Wagner; CARNEIRO, Fernando; SANTOS, Samir. O esporte como direito de cidadania. Revista Pensar a Prática, v. 19, n. 02, 2016. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fef/article/view/34049. Acesso em 05 ago 2023.

BELMONTE, Alexandre Agra. Preconceito no Esporte In: ZAINAGHI, Domingos Sávio (org.). **Direito Desportivo**. Leme: Editora Mizuno, 2021. p. 31-41.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Lei N° 3.199**, de 14 de abril de 1941. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3199-14-abril-1941-413238-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 06 ago. 2023.

BRASIL. **Lei N° 8.429**, de 2 de junho de 1992, Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. **Lei N° 9.615**, de 24 de março de 1998. Lei Pelé, Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. **Lei N° 14.597**, de 14 de junho de 2023. Lei Geral do Esporte, Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20232026/2023/Lei/L14597.htm#:~:text=L14597&text=Institui%20a%20Lei%20Geral%20do%20Esporte.&text=Art.,Cultura%20de%20Paz%20no%20Esporte. Acesso em 05 ago. 2023.

BRASIL. **Lei N° 14.535**, de 17 de janeiro de 2023. Lei Orçamentária Anual – (LOA) 2023, Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/36776408. Acesso em 12 ago. 2023.

Brasil. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/composicao/backup/esporte/snelis. Acesso em 12 ago. 2023

Brasil. **Ministério do Esporte**. Disponível em: https://www.gov.br/esporte/pt-br. Acesso em 12 ago. 2023

BRASIL. **Projeto do governo cria Plano Nacional do Desporto**. Agência Câmara de Notícias, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/856599-projeto-do-governo-cria-plano-nacional-do-desporto/. Acesso em 05 ago. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 9**, de 2017, Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128261. Acesso em 05 ago. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=maria+paula+dallari+bucci+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas&btnG=. Acesso em 30 jul. 2023.

CANAN, Felipe; STAREPRAVO, Fernando Augusto. **O Esporte na Constituição Federal** – Genealogia e Teologia do Artigo 217, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/mov/a/pfWH4LHhD7RsZ8mTcCLybzd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 05 ago 2023.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva; MASCARENHAS, Fernando. O direito ao esporte: análise do planejamento e execução de políticas públicas no Distrito Federal no período 2008-2011. **LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 17, n. 2, p. 86-123, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/850. Acesso em 05 ago 2023.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner. O conceito de cidadania. In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003. Acesso em 08 ago. 2023.

DUTRA, Rafael. **A importância dos investimentos em esportes através de políticas públicas**, 2023. Disponível em: https://www.portoferreirahoje.com.br/noticia/2023/06/22/a-importancia-dos-investimentos-em-esportes-atraves-de-politicas-publicas/#:~:text=A%20pr%C3%A1tica%20esportiva%20contribui%20para,de%20atletismo%2C%20piscinas%20e%20parques. Acesso em 05 ago 2023.

DYTZ, Pitágoras. **Políticas públicas para o futebol**, aula ministrada no Programa jurídica para o futebol, CBF *Academy*, em 18 de maio de 2022.

FEUZ, Paulo Sérgio; SOUZA, Filipe Orselini Pinto de. Esporte e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Eletrônica de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 10, n. 10, p. 149-166, 2023.
Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/60699 . Acesso em 08 ago. 2023.

GIORDANI, Manoel Francisco de Barros da Motta Peixoto. O Uso Progressivo da Força. In: ZAINAGHI, Domingos Sávio (org.). **Direito Desportivo**. Leme: Editora Mizuno, 2021. p. 31-41.

MASCARENHAS, Fernando e SILVA, Ana Márcia. A academia vai ao Olimpo: por uma política de ciência, tecnologia e inovação em esporte e lazer**. EFDeportes.com, Revista Digital**. Buenos Aires, Año 17, Nº 171, agosto de 2012. Disponível em: https://efdeportes.com/efd171/politica-de-ciencia-em-esporte-e-lazer.htm. Acesso em 10 ago. 2023

MIRANDA, Martinho Neves. A Organização Pública do Desporto no Brasil In: ZAINAGHI, Domingos Sávio (org.). **Direito Desportivo**. Leme: Editora Mizuno, 2021. p. 249-268.

MONTORO, Isabela. **Accountability e a responsabilidade dos agentes públicos na Administração. Pública**, 2021. Disponível em: https://radar.ibegesp.org.br/accountability-e-a-responsabilidade-dos-agentes-publicos-na-administracao-publica/. Acesso em 30 jul.2023

NUNES, Tatiana Mesquita. **Olímpia e o Leviatã:** a participação do Estado para garantia da integridade no esporte. Belo Horizonte: Forum, 2023.

SILVA, Dirceu Santos; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; AMARAL, Silvia Cristina Franco. Gestão das Políticas Públicas do Ministério dos Esportes do Brasil. Revista Brasileira Educação Física e Esporte, São Paulo, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-55092015000100065. Acesso em: 12 ago.2023.

SIMIONATO, Rodrigo et al. O Bolsa Atleta e a Lei de Incentivo ao Esporte: instrumentos de Políticas Públicas dedicadas ao desporto no âmbito Federal. **Revista Antinomias**, v. 3, n. 1, p. 135-158, 2022.
Disponível em: https://antinomias.com.br/index.php/revista/article/view/40. Acesso em 05 ago. 2023.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

INFÂNCIA, SEXUALIZAÇÃO E ERRO DE PROIBIÇÃO CONFLITO DE CLASSES E A IDEALIZAÇÃO BURGUESA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO

JORGE, Ana Paula[1]
GENTIL, Plínio[2]

O artigo analisa o fenômeno da criminalização de condutas sexuais entre jovens das classes populares, tomando como base o conceito jurídico de erro de proibição e sua aplicação em casos julgados pelos tribunais superiores. A pesquisa parte da hipótese de que o direito penal brasileiro, ao adotar parâmetros de infância e adolescência idealizados pela classe dominante, ignora as realidades socioeconômicas periféricas, reproduzindo desigualdades estruturais. O problema de pesquisa consiste em compreender como a tipificação de crimes sexuais contra vulneráveis, especialmente o artigo 217-A do Código Penal, opera como instrumento de repressão de práticas sociais divergentes dos padrões burgueses de moralidade. Utilizando método indutivo e abordagem qualitativa, a investigação recorreu à análise bibliográfica e à hermenêutica de decisões judiciais do STJ, associando o discurso jurídico à estrutura social e cultural que o sustenta. Os resultados revelam que o sistema penal tende a punir desproporcionalmente sujeitos periféricos, desconsiderando contextos de consentimento, cultura local e carências estruturais. Teoricamente, o estudo contribui à crítica do direito penal como aparelho ideológico do Estado e, pragmaticamente, propõe a revisão interpretativa do erro de proibição como via de mitigação da seletividade penal. Conclui que uma compreensão crítica da ilicitude deve considerar as dimensões sociais da conduta e o papel do direito na reprodução das desigualdades.

Palavras-chaves: Direito Penal. Erro de Proibição. Sexualização da Infância. Seletividade Penal. Crítica Social do Direito.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s):

[1] Professora universitária e analista judiciária federal. e-mail: Ana_p_jorge@icloud.com
[2] Professor universitário e procurador de justiça. e-mail: pabgentil@apmp.com.br

1 INTRODUÇÃO

A infância, em segmentos sociais periféricos, pode apresentar-se forjada num contexto de sexualização precoce e com o objetivo de superação das limitações impostas pelo rebaixamento econômico e cultural. Essa superação pode ser alcançada por atitudes de protagonismo, como pela formação de uma nova família, ou simplesmente pela gravidez. Conforme registrado por Alberto Olavo Advincula Reis e Nancy Ramacciotti de Oliveira-Monteiro (2007), em pesquisa feita com jovens de 14 a 19 anos, moradores de favela, participantes de um projeto de iniciação artística na região de Santo André (SP),

> A respeito dos motivos referidos sobre o que levaria uma adolescente a engravidar, houve diferenças interessantes nos subgrupos das meninas e dos meninos. Elas indicaram mais motivos como: vontade de ter a própria família, gostar de crianças, sentir-se só, e brigas e tristezas com a família. Já os meninos escolheram mais frequentemente como indicação de motivos para a gravidez de uma adolescente: falta de opções de vida, falta de lazer e falta de oportunidades para estudar e trabalhar.

De seu turno, o direito penal, associado a outros campos de atuação do direito, reproduz uma idealização da classe dominante (burguesia) da infância e da adolescência, Tal idealização se expressa no sancionamento de certos comportamentos, dentro da lógica de que à lei criminal compete resguardar direitos por meio do castigo imposto à conduta que em tese os afronta. Como na observação de Marilena Chauí,

> Através do Estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-a submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é o Direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes (1994).

Nessa tarefa a que se obriga, o direito penal mostra-se guiado pela idealização de uma infância edulcorada segundo os parâmetros culturais da classe dominante, a burguesia. Esta configura uma minoria que, detendo o poder econômico, graças à propriedade dos meios de produção, impõe valores tendentes a assegurar seu padrão e que são reproduzidos pela classe média. Dessa forma sanciona práticas comumente associadas àquilo que constitui o cotidiano da vida na periferia, marcada pela

aglomeração populacional em espaços exíguos, pela educação oferecida pela mídia eletrônica e, sobretudo, pela ausência de perspectiva de ascensão econômica, social e cultural. Como anotam Karen Murakami Yano e Moneda Oliveira Ribeiro, a partir de pesquisa realizada com quarenta e duas crianças de seis a doze anos de idade,

> [...] muitas vezes, os adultos são inapropriados em relação à sexualidade infantil, são descuidados em relação a seus comportamentos sexuais. Tornam acessível à criança um ambiente erotizado. Desse modo, impõem um padrão de comportamento na ótica da sexualidade adulta. Ambientes muito erotizados podem gerar incômodos à criança e, num dado contexto, podem configurar uma forma de violência contra ela. Essa imposição dificulta a manifestação da sexualidade infantil e ainda leva a criança a reproduzir o comportamento sexual adulto em suas próprias brincadeiras. Em consequência, as compreensões são construídas em função das interpretações de experiências impróprias à fase do desenvolvimento dela. As mensagens subliminares vão sendo registradas na mente da criança de forma mal elaborada (2012).

Mais ainda, ao fazê-lo, o direito criminal orienta-se de acordo com uma tipificação excessivamente aberta de condutas, permitindo que essa vagueza conceitual e descritiva sirva de abrigo a variadíssimos comportamentos, cuja interpretação fica na dependência de como serão avaliados concretamente pelos agentes do sistema de justiça penal (Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário). Para Lenio L. Streck e José Conrado Kurtz de Souza (2020),

> A excessiva abertura semântica que já existia na anterior fórmula "…ato libidinoso diverso da conjunção carnal" do Atentado violento ao Pudor (no revogado Art. 214 do CP), agora com leve alteração de roupagem: "outro ato libidinoso" (Artigos 213 e 217-A), transportava e segue transportando sensível perigo de contrabandos moralistas e subjetivistas para dentro dos julgamentos dos crimes sexuais.

E acrescentam que "tudo pode ser outro ato típico se compreendido pelo intérprete como libidinoso". Para enfim concluir que

> [...] o legislador brasileiro, enfatize-se, ao aglutinar condutas incriminadoras de tamanha diversidade em mesmo tipo penal, atribuindo a mesma sanção penal inicial, caracterizou, dentro do sistema penal vigente, flagrante incoerência endonormativa (Luciano Feldens), que expressa excesso de ação estatal [...].

Ora, surge como verossímil que, para os segmentos socialmente subalternos - que sofrem mais duramente a exploração de seu trabalho, figurando como trabalhadores precarizados ou como exército reserva de mão de obra, a sexualização da vida se antecipe aos marcos do parâmetro legalmente delineado, de tal maneira que os jovens recém saídos da infância - que a legislação demarca até os doze anos de idade - sintam-se estimulados e plenamente autorizados a interagirem sexualmente, sem se considerarem desviantes do padrão considerado *normal*.

Nessa condição, não estariam se afastando de modos de vida socialmente adequados, eis que, na sua perspectiva, a busca por se mostrar homem, ou mulher, exibir capacidade de se autodeterminar e eventualmente constituir um novo núcleo familiar, é justamente o que configura aquilo que deles é esperado.

Do ponto de vista do direito penal, essas condutas poderiam, em tese, ajustar-se à figura do chamado erro de proibição, que define uma situação em que o agente de uma conduta supostamente criminosa acredita sinceramente que aquilo que faz se trata de atitude lícita e perfeitamente adequada aos padrões legalmente traçados como devidos.

Esta pesquisa trabalha com a hipótese de que usualmente casos judicialmente classificados como crimes sexuais expressem o resultado de uma colisão entre um parâmetro ideal de infância e adolescência colocado a partir de uma perspectiva dos segmentos socialmente dominantes, como uma outra face da exploração econômica que exercem sobre as camadas subalternas, que encontra abrigo numa legislação penal perigosamente vaga, a permitir o impacto da repressão, que é justamente dirigida a tais segmentos subalternos; e que estes, devido a um processo de sexualização antecipada, próprio de sua posição periférica, que lhes nega acesso à riqueza social - em quaisquer aspectos -, não vislumbram absolutamente qualquer inadequação de seus comportamentos, donde seu possível - e discutível - enquadramento naquilo que a própria lei criminal designa como erro de proibição.

O trabalho tem como eixo condutor o estudo de casos judiciais tendo por objeto algo classificado em tese como crime de estupro de vulnerável e apresenta-se distribuído em três capítulos: o primeiro abordando a sexualização da população marginalizada em confronto com a idealização burguesa da infância e da juventude; o segundo constituindo uma resenha dos referidos casos submetidos às instâncias do Poder Judiciário; e o terceiro oferecendo os contornos jurídicos do assim denominado erro de proibição, que desafia a potencial consciência da ilicitude da conduta como requisito da punição criminal. Trata-se de pesquisa bibliográfica, que também se vale da experiência profissional dos autores, e adota o método indutivo.

1. A INFÂNCIA E A SEXUALIZAÇÃO PRECOCE

O capital, para se reproduzir numa sociedade de classes, utiliza o trabalho humano, do qual extrai mais valia e assim o ganho. Na transformação da natureza é apenas o trabalho que gera um sobrevalor naquilo que então se converte em mercadoria. O capital não pretende ter fronteiras para sua multiplicação e assim procura sempre ampliar seus horizontes, transformando tudo que pode, de bens materiais a imateriais, incluindo o próprio homem, em mercadoria. Nas sociedades periféricas, conhecidas como terceiro mundo, que se formaram em territórios invadidos por forças dos países a seu tempo hegemônicos, abre-se um fosso entre os detentores do grande capital e dos meios de produção, parcela ínfima da população, e todos aqueles que a eles vendem sua força de trabalho, que compõem a maioria. Estes, normalmente com dificuldades elementares, só a muito custo logram organizar-se e assim representar uma força capaz de se contrapor ao capital, mesmo que não seja para contestá-lo, mas simplesmente para reivindicar acesso a parcelas da riqueza que produzem com seu trabalho. Vivem, então, numa espécie de segunda periferia, apartados do produto de seu trabalho e, consequentemente, daquilo que representa seus desdobramentos, como a produção cultural e intelectual, o acesso às instituições, aos serviços de saúde e de educação formal e a outros benefícios decorrentes da reprodução do capital.

Nesses imensos espaços de exclusão e, muitas vezes, de miséria, as massas exploradas e excluídas submetem-se a *consumir* os valores culturais que são determinados pela burguesia: quem tem o poder econômico possui igualmente o poder de ditar os parâmetros culturais que formam a subjetividade da maioria (Marx, 2005). Nesse processo exerce relevante papel a classe média, que se constitui nas franjas superiores da população trabalhadora e, ainda quando possuidora de pequenas unidades de meios de produção, é, como os que apenas vendem força de trabalho, inteiramente dependente da burguesia, a quem imita, de quem procura aproximar-se e cujos valores busca devotadamente reproduzir, muito contribuindo como formadora do universo simbólico da classe trabalhadora, ou proletária.

Assim é que, naquilo que interessa ao presente trabalho, pode-se dizer que é a classe média a principal correia de transmissão da burguesia e exerce tal papel no sentido de idealizar uma infância e adolescência nas quais, sub-repticiamente, se forjam subjetividades úteis para a reprodução do capital: o futuro homem trabalhador, leal ao patrão etc. e, na sua formação moral, alguém mantido livre do contato com qualquer manifestação de sexualidade – pois esta, uma vez fora de controle, pode significar o questionamento de categorias importantes para a manutenção do modelo econômico, como a monogamia e a heterossexualidade. Ao moldar um perfil ideal de criança e adolescente, o pensamento

dominante traça uma figura imaginária, sem existência concreta, somente possível nos estritos espaços da classe dominante e de frações de uma classe média com recursos suficientes para conseguir manter seus filhos longe dos ambientes de socialização em que predomina a presença massiva da classe subalterna.

Mas essa idealização não corresponde, no universo das camadas situadas nas margens mais extremas da exploração, à realidade histórica de suas vidas. Alojadas nas periferias das cidades, ou no campo, nas áreas menos valorizadas pelo mercado imobiliário e onde os recursos públicos chegam mais precariamente, ou não chegam, elas comumente vivem em espaços diminutos e em grande número. São frequentes habitações que compartilham o mesmo quintal, assim como simples barracos contíguos, em que vários núcleos familiares se adensam e nos quais a convivência entre adultos, adolescentes e crianças é contínua e fisicamente próxima. Nesses espaços é compreensível que questões como privacidade, intimidade, higiene pessoal, preservação da inocência infantil e o mero exercício da mínima liberdade individual sejam atendidas precariamente e, por vezes, coletivamente. Dessa maneira, o contato de crianças e adolescentes com o tema do sexo, dentre outros, ocorre de modo inevitável e precoce. A isto se ajunta a ação das mídias, notadamente a televisiva, cujo compartilhamento é compulsório. Segundo outra anotação de Yano e Ribeiro, que principiam reportando narrativa de uma das crianças entrevistadas,

> "A maioria do pessoal em casa quer ver BBB, aí assisto junto [...]. Eu vejo Big Brother lá em casa com todo mundo antes de ir dormir" (M1-P3).
>
> [...] As crianças entrevistadas viviam em famílias de condições socioeconômicas precárias e moravam em pequenas habitações insalubres, compartilhadas com muitas pessoas e com pouco espaço para o lazer. Elas não podiam brincar na rua por ser perigoso, então a televisão era uma das poucas atividades de lazer que lhes restavam.
>
> Assim, elas passavam a aprender sobre sexualidade a partir do que assistiam na televisão. Em momento em que o desenvolvimento sexual ainda está sendo construído, a televisão, sutilmente, exerce papel de ditador de verdades. As crianças, sem a capacidade para compreender e julgar o conteúdo que assistiam, assimilavam as ideias passadas pela mídia como fatos corriqueiros da vida (op. cit.).

Aquela infância e adolescência idealizadas pela burguesia e propagadas pelo aparato ideológico posto a seu serviço (Althusser, 1998), além de estruturadas pelo arcabouço legal, não correspondem absolutamente à realidade concreta da maioria. Mas isto não a impede de estar submetida às normas estatais, que utilizam o parâmetro dessa idealização. Dá-se aí uma compreensível colisão entre a realidade da camada periférica e o universo simbólico da burguesia e da classe média. Mas como

a periferia absorve também parte dessa idealização, ela entende desejáveis valores como família, procriação e vida independente, enquanto, no seu cotidiano, todavia não se concretize, por impossibilidades materiais, aquele padrão de infância e adolescência que a narrativa dominante – e as leis – impõem. De acordo com outra anotação de Reis e Oliveira-Monteiro,

> As situações psicossociais de jovens das periferias sociais de grandes cidades são próprias de uma inserção na pobreza, e até no desamparo social, que é mesclada com componentes de referências de riqueza, fragmentos e símbolos da sociedade globalizada [...] (op. cit.).

A partir desse ponto é que se coloca a tensão entre um padrão legal de preservação dos direitos da criança e do adolescente e aquilo que constitui o comportamento sexual das pessoas. Estas, por vezes inadvertidamente, porque habituadas a um cotidiano de exposições ao sexo, mas idealizando uma *libertação*, pela via de uma relação estável, ou mesmo de uma gravidez, podem entender-se legitimadas, por suas carências e desejo de protagonismo, a interagir sexualmente com terceiros, independentemente de suas idades. De novo, para Reis e Oliveira-Monteiro,

> Dentre os resultados da investigação com aqueles jovens, pode-se salientar que eles mesmos consideravam que as forças das carências seriam os principais motivos para uma adolescente engravidar. Nas óticas femininas, essas carências estariam especialmente circunscritas nos sentimentos de solidão, enquanto que nas masculinas, na falta de opções de vida e na falta de oportunidade para estudar e trabalhar (op. cit.).

É justamente nisso que pode ocorrer um perigoso descompasso entre a conduta que tal indivíduo entende como socialmente adequada e as proibições legais, especialmente aquela resultante da lei penal, em virtude das severas consequências de sua possível aplicação. Mais especificamente, é possível – e frequente – que jovens – comumente adolescentes a partir dos doze anos e antes dos quatorze – se relacionem sexualmente com outras pessoas, de maior idade, chegando às vezes a gerar prole e até constituir família, tudo com a anuência dos seus responsáveis e apoio do núcleo social que compõe o seu entorno. De acordo mais uma vez com Reis e Oliveira-Monteiro, “todos os já iniciados, haviam tido sua primeira relação sexual antes dos 17 anos, com maior ocorrência nas idades de 13 e 14 anos, nas meninas, e de 14 anos, nos meninos” (op. cit.).

Pois bem, segundo a lei penal em vigor, a pessoa que se relaciona sexualmente com menor de quatorze anos comete um dos delitos mais graves da legislação em vigor, punido com pena superior à do crime de homicídio simples. O embate que então se coloca situa-se nas fronteiras daquilo que o direito penal propõe para constituir-se como instrumento de equilíbrio social e desafia sua capacidade de ser compreendido como tal.

2. OS CASOS JUDICIAIS

Este capítulo sucintamente apresenta e analisa três casos submetidos a apreciação e a decisão judicial, que foram escolhidos por suas semelhanças.

Tratam de pessoas acusadas da prática do crime sexual de estupro de vulnerável, definitivamente inocentadas na instância superior pelas turmas com competência penal (5ª e 6ª) do Superior Tribunal de Justiça.

De um lado, os direta e inicialmente envolvidos são jovens da classe trabalhadora com pequena diferença de idade entre si, tidos nos processos como supostos autores ou vítimas dos crimes sexuais, mas que, segundo indicam os elementos que se podem encontrar nos processos, entenderam, assim como suas famílias, que estavam se relacionamentos licitamente.

De outro lado estão os juízes, que, por meio de suas decisões nos processos, provisórias ou definitivas, foram os intérpretes institucionais do Direito e julgaram a partir de suas referências e visão de mundo constituídas socialmente, como bem explica Mascaro,

> Os intérpretes não operam isoladamente, a partir de visões originais e neutras, sem um estoque de referências já constituído socialmente. O ato individual do intérprete do direito [...] se instaura a partir de um horizonte de mundo que é em parte individual, mas, acima disso, é necessariamente social.
>
> Ao contrário do que propõem as leituras tradicionais do direito, que entendem tal fenômeno apenas como interpretação da norma jurídica, a hermenêutica não é apenas um momento final ou ocasional do afazer jurídico. Ela é estrutural, pois implica o próprio modo pelo qual irá se compreender e construir o direito. [...] A decisão do jurista, a partir de seus interesses e posições, orienta a escolha das próprias normas e dos métodos hermenêuticos mais apropriados a determinados fins. (2024, p. 277 e 290)

Neste trabalho, a decisão judicial é tida não como o resultado meramente técnico da tarefa do julgador de anunciar a norma aplicável ao caso concreto. É, bem mais que isso, uma atividade hermenêutica de exercício de poder de quem julga em relação àquele que sofre os efeitos do julgamento, atividade que jamais será desinteressada ou desvinculada de fatores externos e subjetivos.

> A subsunção dos fatos à norma não é, portanto, imparcial ou objetiva, pois, como novamente explica Mascaro, "aquele que pronuncia o direito na qualidade de intérprete autorizado, na condição de autoridade formalmente constituída pelo Estado, está revestido de um poder que chancela uma determinada visão sobre as coisas. Esse poder fecha hipóteses, torna líquido o que é vago, restringe o que é amplo. (MASCARO, 2024, p. 290)

Passando à exposição dos casos, inicia-se pelo mais recente deles.

Decidido na instância superior pela 5ª Turma do STJ em 12 de março de 2024, passado pouco mais de um mês do julgamento (considerado o período em que escrito este trabalho), ao resultado absolutório declarado no processo ainda se encontram facilmente as críticas dos variados setores, mídia formal e informal, curiosos do Direito, parlamentares e considerável número de juristas. As manchetes seguem semelhante redação: "STJ afasta estupro em relação de menina de 12 anos com homem de 20"[3], "STJ afasta estupro em caso de menina de 12 anos que engravidou"[4], "Parlamentares acionam CNJ contra decisão do STJ que não viu estupro após homem de 20 anos engravidar menina de 12 anos"[5].

Com decisão final absolutória por 3 votos a 2, os fatos aconteceram em Araguari, cidade do interior do Estado de Minas Gerais, a mais de 500 quilômetros da capital Belo Horizonte, que, com seus pouco mais de 100 mil habitantes, está longe de ser um grande centro urbano.

No polo passivo do processo-crime, um trabalhador rural de 20 anos, processado por estupro de vulnerável por ter se relacionado, emocional e sexualmente, com adolescente de 12 anos, com a que teve um filho. A investigação policial iniciou com a notícia, levada pela mãe da adolescente ao conhecimento das autoridades, de que a filha, desde os 12 anos, vinha se relacionando com o homem de 20, que a havia engravidado.

---

[3] https://www.migalhas.com.br/quentes/403318/stj-afasta-estupro-em-relacao-de-menina-de-12-anos-com-homem-de-20

[4] https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/stj-afasta-estupro-em-caso-de-menina-de-12-anos-que-engravidou

[5] https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/19/parlamentares-acionam-cnj-contra-decisao-do-stj-que-nao-viu-estupro-apos-homem-de-20-anos-engravidar-menina-de-12-anos.ghtml

O que se observa é que o relacionamento do casal, embora não fosse aprovado pela família da adolescente, era dela conhecido e havia começado, pelo que consta dos autos, algum tempo antes de a persecução penal se iniciar por provocação da própria mãe da adolescente.

Na primeira instância, o juízo monocrático de Araguari-MG condenou o acusado por estupro de vulnerável a uma pena de 11 anos e 3 meses de reclusão, dos que, dada a natureza hedionda do crime, ao menos 40% – 4 anos e 6 meses – deveriam ser cumpridos em regime fechado, antes da possível progressão de regime, considerada a sistemática da Lei de Execução Penal.

Já em 2ª instância, sobreveio a absolvição pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, dando provimento a pedido feito pelo réu na apelação, de que se reconhecesse ter agido sob erro de proibição invencível. E foi o que se reconheceu: "a pouca escolaridade do acusado e sua boa-fé de que estaria em um relacionamento lícito, aferida a partir da prova produzida em juízo, permitem a conclusão de que o apelante agiu em erro de proibição invencível" [6]. Veja-se a ementa do acórdão:

> *APELAÇÃO CRIMINAL. ESTUPRO DE VULNERÁVEL. PRELIMINAR DE NULIDADE. DEFICIÊNCIA DE DEFESA TÉCNICA. NÃO OCORRÊNCIA. ERRO DE PROIBIÇÃO INVENCÍVEL. RECONHECIMENTO. ABSOLVIÇÃO. NECESSIDADE. "No processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu" (Súmula no 523 do STF). Cabalmente comprovadas autoria e materialidade do delito de estupro de vulnerável, mas demonstrado que o acusado não tinha consciência sobre a ilicitude da conduta e sendo inevitável o erro, deve ele ser absolvido (art. 386, V218).I, CPP).*

No julgamento do processo pelo tribunal superior (STJ) não se revisaram as razões de decidir da 2ª instância, o erro de proibição invencível, mas, entre os votos proferidos, houve algumas discussões sobre o tema, parte das quais, pela sua relevância para a pesquisa, será transcrita.

Em seu voto divergente, uma das ministras da turma julgadora assim rechaça a incidência da excludente de culpabilidade do erro de proibição invencível, embora a ela se refira como excludente de tipicidade:

> Não se pode, racionalmente, aceitar que um homem de 20 anos de idade não tivesse a consciência da ilicitude de manter relação sexual com uma menina de 12 (doze) anos. Não se trata, o agressor, do *"matuto"* exemplificado nas doutrinas de direito

[6] Decisão proferida pelo TJMG no acórdão

> penal, ou do ermitão que vive totalmente isolado da sociedade, sem qualquer acesso aos meios de comunicação ou à sociedade.
>
> Ademais, aceitar a incidência de tal excludente de tipicidade sem comprovação inequívoca de seus requisitos, em especial em crimes de natureza sexual contra crianças e adolescentes, pode resultar na definição da responsabilidade penal do ato a partir de uma avaliação subjetiva do agente sobre o corpo da vítima, o que é inadmissível dentro da doutrina constitucional da proteção integral (artigo 227 da Constituição Federal).[7]

O relator, em resposta, insiste na tese absolutória proveniente da 2ª instância e explica sua excepcionalidade, inclusive com dados estatísticos, apontando que o instituto da *distinguishing* ou distinção incide em menos de 1% dos casos que a ele chegam como crimes sexuais contra vulneráveis:

> Em atenção ao voto da eminente Ministra Daniela Teixeira, e, nas suas palavras, **dando às coisas o nome que elas têm**, registro, primeiramente, que o réu nos presentes autos não é coronel nem chefe do pai da vítima, mas sim um **jovem trabalhador rural, humilde e com pouca escolaridade.** Ademais, não se está diante de um grande centro urbano, mas sim de área rural do interior das Minas Gerais.
>
> De igual sorte, relevante registrar, **mais uma vez dando às coisas o exato nome que elas têm**, que a hipótese dos autos não trata de atipicidade da conduta em virtude de eventual consentimento da vítima ou pelo fato de o réu "ser matuto", nem de excludente de ilicitude por paixão. Também não se está diante de erro de tipo, mas sim de excludente de culpabilidade, por **erro de proibição invencível.** [8]

Ao final, a absolvição no tribunal superior foi mantida – e não só ela, igualmente as demais que serão mencionadas na sequência – tendo como principal fundamento a prioridade absoluta da proteção integral das crianças nascidas das relações a princípio tidas por ilícitas[9].

Embora relevante, o citado fundamento das decisões não é a base desta pesquisa. No lugar dele aproveita-se a janela aberta – por este julgamento e por seus precedentes – para tratar de tema fundamental: o erro de proibição invencível e o parâmetro que o direito penal, de natureza burguesa, utiliza para definir como criminosas certas condutas e para regular as interações que pretende evitar por meio da ameaça de pena. E nisso se concorda com Juarez Cirino dos Santos, que aponta o sistema penal como mais um instrumento de opressão da classe social periférica:

---

[7] F. 7-9 do acórdão (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL No 2389611 - MG (2023/0207398-8)
[8] F. 25 do acórdão (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL No 2389611 - MG (2023/0207398-8)
[9] F. 7-9 do acórdão (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL No 2389611 - MG (2023/0207398-8)

> A política de punição no capitalismo dependente das relações imperialistas globalizadas emprega o sistema penal como guerra - não a guerra inútil contra as drogas, ou contra o crime organizado, por exemplo -, mas a guerra contra a massa de pobres da periferia urbana, na função real de reprodução das relações de produção, com plena imersão do Estado capitalista na luta de classes da contradição capital/trabalho assalariado da sociedade civil. (2021, p. 403)

O segundo processo trata de fatos acontecidos no interior do Estado de São Paulo, e teve também o julgamento final pela 5ª Turma do STJ, em 21 de agosto de 2021, com decisão unânime pela absolvição.

De antemão, destacam-se as certeiras observações do relator sobre a revogação do antigo conceito legal da presunção de violência, que, em que pese seu desaparecimento há quase 15 anos (revogado em agosto de 2009, pela Lei 12.015) é persistentemente utilizado como fundamento de muitas das condenações por estupro de vulnerável. Ignorar esse dado – a inexistência de violência presumida – é, como ressalta o ministro, curvar-se à responsabilidade penal objetiva dos acusados:

> De pronto, esclareço que não há se falar em presunção de violência para tipificação do crime do art. 217-A do Código Penal. Com efeito, referido conceito constava do art. 224 do Código Penal, o qual foi revogado pela Lei n.o 12.015/2009, e, à época da sua vigência, prevalecia se tratar de presunção absoluta. Atualmente, o estupro de vulnerável não traz em sua descrição qualquer tipo de ameaça ou violência, ainda que presumida, mas apenas a presunção de que o menor de 14 anos não tem capacidade para consentir com o ato sexual. Assim, para tipificar o delito em tela, basta ser menor de 14 anos. Contudo, diante do referido contexto legal, se faz imperativo, sob pena de violação da responsabilidade penal subjetiva, analisar detidamente as particularidades do caso concreto, pela perspectiva não apenas do autor mas também da vítima.

Voltando ao processo: um jovem, com 20 anos à época dos fatos, foi condenado em 2ª instância pelo Tribunal de Justiça de São Paulo a uma pena de 14 anos de reclusão porque teria cometido estupro de vulnerável em continuidade delitiva contra adolescente de 12 anos.

O caso, semelhante ao primeiro aqui narrado, refere-se ao relacionamento entre um casal de jovens, com 20 e 12 anos, respectivamente, que foi aprovado pelas famílias. Do relacionamento houve gravidez, nascimento de um filho e coabitação, que, ao tempo do julgamento na instância superior, mais de uma década depois, mantinha-se.

O advogado do acusado pediu a absolvição alegando se tratar de "um 'menino' apaixonado por sua esposa e filho, que pode ser preso, acusado de praticar crime hediondo, quando, na verdade, seu erro foi amar uma jovem, com idade próxima à dele".[10]

Trechos das declarações da adolescente tida por vítima e de sua mãe demonstram que os fatos, que no judiciário chegaram como criminosos, por elas não foram vistos como ilícitos: "[...] conheceu o averiguado [...] há aproximadamente um ano e meio: que logo depois de se conhecerem o averiguado pediu permissão para os pais da declarante para namorarem e essa permissão foi dada, apesar da idade da declarante (12 anos)"[11] e "[...] quando soube do envolvimento da filha com o averiguado [...], de início não concordou, mas depois de conhecê-lo, vendo que era de "família boa", permitiu que namorassem;"[12]

Aqui um bom exemplo, na prática, da já mencionada discrepância entre a idealização de infância e juventude, feita por uma classe, e a realidade diária, vivida por outra.

Indo ao encontro do que declaram o advogado do investigado e as pessoas diretamente envolvidas no caso, as razões do relator, apresentadas no acórdão do STJ, merecem destaque:

> A condenação de um jovem de 20 anos, que não oferece nenhum risco à sociedade, ao cumprimento de uma pena de 14 anos de reclusão, revela uma completa subversão do direito penal, em afronta aos princípios fundamentais mais basilares, em rota de colisão direta com o princípio da dignidade humana. Dessa forma, estando a aplicação literal da lei na contramão da justiça, imperativa a prevalência do que é justo, utilizando-se as outras técnicas e formas legítimas de interpretação (hermenêutica constitucional). [13]

O terceiro caso, acontecido no Estado do Mato Grosso do Sul, é peculiar em relação aos demais porque não alcançou a fase processual, a denúncia foi rejeitada pelo juiz de primeiro grau com base em elementos produzidos durante a investigação – declarações e depoimentos na delegacia, e, ao chegar à 6ª Turma do STJ, depois de o Tribunal do Mato Grosso do Sul determinar o prosseguimento do feito, teve encerramento semelhante aos outros dois casos aqui apresentados.

---

[10] Retirado da f. 3 da decisão monocrática no Recurso Especial n. 1.919.722 - SP (2020/0307577-5)
[11] Declarações em juízo da suposta ofendida, transcritas na f. 6 do acórdão no AgRg no RECURSO ESPECIAL No 1.919.722 - SP (2020/0307577-5)
[12] Informações prestadas pela mãe da suposta ofendida, transcritas na f. 7 do acórdão no AgRg no RECURSO ESPECIAL No 1.919.722 - SP (2020/0307577-5)
[13] F. 9 do acórdão no AgRg no RECURSO ESPECIAL No 1.919.722 - SP (2020/0307577-5)

Jovens, de 19 e 12 anos, envolvidos emocional e sexualmente, com a aprovação de suas famílias, que tiveram um filho.

No juízo de origem, a denúncia foi rejeitada por se considerar que, de acordo com o que se apurou no inquérito, a suposta vítima consentiu com a prática sexual, que esteve inserida em um relacionamento afetivo do qual tinha conhecimento sua família. O destaque é que o magistrado de primeiro apontou inconsistências entre o tratamento dado, por um lado, pelo Estatuto da Criança e Adolescente e, por outro, pelo Código Penal, às pessoas com idade entre 12 e 14 anos, assim se manifestando:

> [...] entendo ser incompreensível que um adolescente entre 12 e 14 anos possa ter maturidade reconhecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para praticar um ato infracional e sofrer a aplicação de uma medida socioeducativa e, ao mesmo tempo, não possua capacidade ou maturidade para optar ou não em manter relação sexual, mormente no presente caso onde restou demonstrado que a vítima namorou com o acusado, ocasião em que engravidou e teve um filho com o denunciado. O Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei específica e que faz uma clara distinção entre criança (até os 12 anos) e adolescente (entre 12 e 18 anos). Assim, não há dúvidas que entre os 12 e os 14 anos de idade, há uma zona limítrofe onde, simultaneamente, uma lei reconhece que a pessoa de 12 e 13 anos pode cometer um ato infracional (por possuir o mínimo de maturidade para receber uma medida socioeducativa e responder pelo ato praticado) e, por outro lado, uma outra lei tolhe a mesma pessoa quanto à sua liberdade sexual, sem sequer permitir a prova em sentido contrário em relação à vulnerabilidade para os atos sexuais.

Ao final de seu voto, prevaleceu para o relator como razão de decidir a proteção ao núcleo familiar, em especial ao filho nascido da relação, mas em seus fundamentos deu destaque para o que é tema desta pesquisa, de que há uma realidade social divergente da idealização e da previsão normativa: "[...] o convívio do denunciado com a vítima, com a ciência e consentimento da família desta, está inserida em uma realidade social em que os jovens têm iniciação amorosa mais precoce."[14]

[14] F. 6 do acórdão (REsp n. 1.977.165 – MS (2021/0384671-5)

3. POTENCIAL CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE E ERRO DE PROIBIÇÃO

Como se sabe, o direito opera na dimensão do *dever ser*. Ele não cria a realidade, mas a toma por premissa e, ao normatizá-la, atua para a sedimentar, dentro de um mecanismo que assegure a reprodução do modelo de sociedade dado. Pois bem, ao regular as interações individuais, o ramo conhecido como direito penal, define modelos de condutas que pretende evitar, sancionando-as com a pena criminal, assim agindo, em tese, para castigar o infrator e também para prevenir novas infrações. Para o exercício dessa tarefa, constrói categorias que utiliza para apurar o enquadramento de determinada conduta à sua definição legal e o merecimento da pena por parte do suposto infrator. Esse merecimento é determinado pela intenção do sujeito e pelo seu conhecimento quanto a estar atuando ilicitamente. Em outras palavras, por sua má-fé. Essa má-fé está condicionada por aquilo que se tem denominado *potencial consciência da ilicitude*, querendo significar que alguém deve ser punido quando lhe seja possível perceber que o ato praticado é contrário ao direito.

Ora, se a má-fé define o caráter criminoso da conduta de alguém, haverá situações em que, praticando aquilo que a lei descreve como sendo um delito, o agente pode sinceramente ignorar que se trata de comportamento proibido. Aí reside a base para a compreensão do que se denomina *erro de proibição*, que se caracteriza por uma justificada falta de ciência do sujeito quanto a tratar-se de conduta vedada. Justificada exatamente porque, nas circunstâncias, a consciência da ilicitude da conduta não está plenamente disponível para o sujeito. Nisto há uma sutil diferença do desconhecimento da existência de lei: ele julga que a lei lhe permite agir daquela maneira. Na verdade, o erro se dá sobre a proibição da conduta, caso em que, se for um engano justificável nas circunstâncias, fica excluída a má-fé do seu autor. Neste caso ele, naturalmente, não será merecedor da sanção penal que a lei impõe sobre aquele comportamento.

Sobre o assunto se coloca Ney Moura Teles, explicando que

> O erro é uma falsa ou inexata representação da realidade. O sujeito, laborando em erro, compreende ou apreende mal os fatos e suas circunstâncias, formando em sua consciência uma inexata representação do que é. O erro de proibição é o que recai sobre o caráter ilícito do fato, sobre a ilicitude, sobre a proibição que incide sobre seu comportamento. Errando, imagina ou supõe que seu

> comportamento é lícito, permitido, ou não proibido, quando, em verdade, ele o é (2004, p. 297).

O erro de proibição é previsto no artigo 21 do Código Penal Brasileiro, com a seguinte redação: *O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena*. No dizer de Mariângela Gama M. Gomes (2023), o chamado erro de proibição pode ser sintetizado como sendo uma "hipótese de falta de consciência da ilicitude; não deve ser censurado o autor de um ilícito penal quando, devido à impossibilidade de conhecer o injusto de sua ação, cometeu o fato sem se dará conta de estar infringindo alguma proibição".

O erro de proibição insere-se no contexto de análise da culpabilidade, ou o juízo de reprovação que incide sobre o autor de uma conduta supostamente criminosa. Ele compromete a potencial consciência da ilicitude. Assim se manifesta Damásio E. de Jesus:

> [...] a potencial consciência da ilicitude é o segundo elemento da culpabilidade. Além de o sujeito ser imputável, é preciso que no momento da prática do fato tenha possibilidade de verificação de que o comportamento contraria o ordenamento jurídico [...]. Se o sujeito não tem possibilidade de saber que o fato é proibido, sendo inevitável o desconhecimento da proibição, a culpabilidade fica afastada. Surge o erro de proibição: erro que incide sobre a ilicitude do fato. O sujeito, diante do erro, supõe lícito o fato por ele cometido. Ele supõe inexistir a regra de proibição (1998, p. 484).

Veja-se que se trata de uma *causa de isenção de pena*, o que, no âmbito da chamada teoria do crime, significa que o fato praticado continua sendo criminoso - eis que ajustado ao tipo legalmente definido, sendo também ilícito -, mas que o sujeito que o cometeu não merece o castigo penal porque agiu de boa-fé.

Diga-se porém que essa boa-fé, para ser reconhecida como tal, está condicionada a que o autor da conduta não tivesse, naquelas circunstâncias, ou não pudesse naturalmente ter, o conhecimento de que ela era ilícita. Em outras palavras, que ele, sinceramente e sem displicência ou descuido, não tivesse visível em seu horizonte, a ilegalidade do fato cometido. Por tal razão, o erro de proibição somente isentará de pena quando for *escusável*, ou, em outras palavras, desculpável.

Isso se coloca porque o direito penal prevê uma situação intermediária, que chama de *erro de proibição inescusável*, a qual se caracteriza pela prática da conduta de modo negligente por parte do autor quanto a prestar atenção à sua possível ilicitude. Significa que ele, com um pouco mais de atenção e responsabilidade, bem poderia ter tido conhecimento da proibição do comportamento que, descuidadamente, teve. Isto é, com alguma atenção, aquele erro poderia ter sido evitado. O erro de proibição inescusável não implica em isenção de pena: o Código Penal o denomina erro *evitável* e, para a hipótese de sua ocorrência, prevê a possibilidade de redução da pena de um sexto a um terço, conforme disposto na parte final do *caput* do mencionado artigo 21.

Mas não se há de exigir do agente uma diligência extraordinária, ou uma precisão cirúrgica em sua análise e, menos ainda, um conhecimento técnico do direito, para se considerar que tivesse, em determinadas circunstâncias, condição de conhecer a ilicitude do fato que praticou. Basta que a ignorância da proibição se apresente como natural à condição média de quantos, naquelas circunstâncias, dotados de padrões culturais e intelectivos semelhantes, provavelmente cometeriam o mesmo erro. Nesse ponto é oportuno observar a opinião certeira de Paulo José da Costa Júnior:

> Aquele que se conduz convencido de não estar agindo contra o direito, se estiver cometendo algo de injusto, erra sobre a ilicitude do fato. O erro recai sobre aquilo que imagina não estar proibido. Daí chamar-se erro de proibição. A consciência da ilicitude não precisa ser formal ou técnica, isto é, não será mister que o agente saiba que sua conduta se subsume em certo artigo do Código. Basta que seu comportamento contraste com as exigências da ordem comunitária, estando consequentemente proibido (2010, p. 154-155).

E também a de SANTOS

> o princípio da culpabilidade, expresso na fórmula *nulla poena sine culpa,* é o segundo mais importante instrumento de proteção individual no moderno Estado Democrático de Direito porque proíbe punir pessoas sem os requisitos do juízo de reprovação, segundo o estágio atual da teoria da culpabilidade, a saber: [...] b) pessoas imputáveis que, realmente, não sabem o que fazem porque estão em situação de erro de proibição inevitável [...] (2014, p. 24).

Para fins didáticos é usual classificar-se o erro de proibição em duas modalidades: direto e indireto. No caso do erro de proibição direto, o autor do crime "atua convencido de não estar contrariando a norma jurídica. No erro de proibição o indireto, o erro recai sobre a intervenção de uma norma permissiva" (op. cit.), caso em que o sujeito supõe a existência de uma permissão legal para, naquelas circunstâncias, agir daquele modo.

Os teóricos do direito penal costumam trazer exemplos, tirados da jurisprudência, de enredos em que, consideradas as condições do fato e de seu autor, foi acertadamente reconhecido o erro de proibição e houve isenção de pena. Assim é que GOMES (op. cit., p. 89), menciona o seguinte caso de absolvição em crime de apropriação indébita, que tem elementos próximos àqueles que são objeto deste trabalho:

> Verificou-se que o réu, que vive dentro de uma reserva indígena e foi acusado de se apropriar indebitamente de bem pertencente à comunidade, agiu assim porque acreditava ser prática comum de cada membro do grupo tomar posse de uma unidade daquele referido bem. Tratava-se, no caso, de uma carroça, sendo que eram concedidas várias deste tipo por programa do governo estadual para a comunidade, para o exercício de atividades rurais. Ademais, o acusado tomou o bem para vender e comprar outro da mesma espécie, o que era autorizado pelos membros do grupo indígena, desde que cientificassem o presidente deste grupo, procedimento que o réu não adotou por não pensar ser necessário. Assim, configurado está o erro de proibição, por ausência da consciência do acusado sobre a ilicitude do fato, excluindo-se a culpabilidade e, consequentemente, o caráter criminoso da conduta (TJRS, Ap. Crim. N. 70.044.678.613, 5ª Câm. Crim. Rel. Des. Diógenes Vicente Hassan Ribeiro, j. 23.05.2012).

Por também de alguma forma relacionar-se com o tema desta pesquisa, transcreve-se mais o seguinte julgado, este trazido por TELES (op. cit., p. 298-299):

> Na cidade de Rancharia, os filhos de uma mulher de 18 anos de idade encontravam-se sob a guarda de outra pessoa. A mãe, que costumava passear com as crianças, resolveu, certo dia, levá-los consigo, quando foi obstada no entroncamento da rodovia Raposo Tavares. Interrogada na polícia, alegou não saber que seu comportamento era crime, pois era a mãe das crianças. Foi denunciada pela prática do fato definido no art. 249 do Código Penal: "Subtrair menor de 18 (dezoito) anos ou interdito ao poder de quem o tem sub sua guarda em virtude de lei ou de ordem judicial". Julgando recurso de apelação formulada pelo Ministério Público o Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, em acórdão relatado pelo juiz Walter Theodósio, assim decidiu:

> "Tratando-se a mãe do menor de pessoa de pouca idade e simplesmente alfabetizada, a quem pareceu não estar cometendo ilícito penal ao levar o filho consigo, é de se reconhecer o erro sobre a ilicitude do fato em termos inevitáveis, justificando a absolvição com fundamento no art. 386, V, do CPP".

O que se pode notar, a partir da análise desses dois julgados, é que, como elemento de convicção do juízo, atuaram muito fortemente as circunstâncias que envolviam os autores das condutas, classificadas como criminosas, e o próprio cenário em que cometeram os fatos objeto dos respectivos processos. Em ambos os casos tratava-se de pessoas com reduzida inserção no padrão normatizado – e idealizado - de vida social, visivelmente carentes e em condições de tempo e lugar em tudo favoráveis a que incidissem no erro que cometeram no tocante à proibição das condutas praticadas. Errando justificadamente, os sujeitos demonstraram não possuir uma potencial consciência da ilicitude, diante do que não se mostram merecedores da pena. As absolvições, necessárias e corretas, responderam adequadamente ao descompasso entre suas consciências e práticas de boa-fé e a vedação legal, fruto de uma idealização de sociabilidade expressa no direito, este, como já dito, "o grande instrumento do Estado [... para] o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes" (Chauí, op. cit.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com frequência, têm sido vistas decisões pesadíssimas em casos de crimes sexuais, aparentando crença no remédio penal para um problema cujas raízes estão na situação econômica, na educação e no aprendizado das práticas sexuais - que são muito díspares a depender do extrato social, territorial e étnico dos grupos envolvidos. Notam-se condenações que superam as penas de homicídios qualificados e que, interpretando literalmente a lei criminal, parecem ditadas por parâmetros simbólicos morais e midiáticos, que aplacam consciências e apaziguam a sanha de setores da opinião pública, por vezes especialmente zelosos em proteger crianças em questões referentes à sexualidade e, ao mesmo tempo, negligentes em fazer o mesmo no que diz respeito ao trabalho infantil, à falta de atendimento

à saúde, saneamento básico, previdência e outros, onde as permanentes e conhecidas ausências de atenção misteriosamente não os escandalizam.

O fato que parece subjacente a essa dinâmica é a padronização legal de comportamentos desejáveis por segmentos privilegiados da população, cujas crianças e adolescentes, graças ao acesso a recursos financeiros, podem ser mantidos à distância da brutal realidade das periferias; para estas, habitadas pelos que servem de reserva de mão de obra, resta a observância estrita desses padrões e o direito penal está, como sempre, de prontidão para duramente sancionar o sujeito periférico, colocando-o *em seu lugar*, sem questionar a estrutura objetiva que o faz integrante de uma maioria em todos os sentidos oprimida. É preciso *ensinar bons costumes* a essa massa embrutecida, mostrando-lhe que a lei é implacável em afirmar sua exclusão e em lotar penitenciárias com seus iguais.

Por isso mesmo é que, nas hipóteses em que se apresentam algumas situações limite, exibindo o surrealismo de desmontar uma família, prendendo por anos um de seus membros, porque no passado se relacionou com pessoa menor de quatorze anos, emerge com toda nitidez o moralismo do direito dos dominantes, a clamar pelo justiçamento dos que vivem à margem de uma vida idealizada. Aí surgem embates, como os vistos no estudo dos casos aqui abordados, em que um dos lados levanta a bandeira do não merecimento da pena, porque o suposto criminoso não tinha, em vista de suas circunstâncias, a potencial consciência da ilicitude do ato praticado. Estaria, nesse caso, acobertado pelo chamado erro de proibição, que, como uma chave do paraíso, abre-lhe a esperança de que sua vida dura há de servir para justificar que se comporte de modo pouco refinado. Este pode ser o ponto de intersecção entre o direito penal e a compreensão política da vida dos oprimidos, capaz de descortinar um horizonte em que a pena criminal exista apenas na justa medida do reprovável, único caminho para que o direito penal faça algum sentido.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do estado**. Porto Alegre: Graal, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.

COSTA Júnior. Paulo José da. **Curso de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Mariângela Gama M. Erro sobre a ilicitude do fato. **Código Penal comentado**: doutrina e jurisprudência. Barueri: Manole, 2023 (p. 87-91).

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal:** Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 1.

MARX, Karl. **O capital**. Edição compacta. São Paulo: Centauro, 2005.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao Estudo do Direito**. 9ª. ed. Barueri: Atlas, 2024.

_____. **Filosofia do Direito**. 9ª. ed. Barueri: Atlas, 2022.

REIS, Alberto Olavo Advincula; OLIVEIRA-MONTEIRO, Nancy Ramacciotti de. **Sexualidade e procriação na ótica de jovens de periferias sociais e urbanas.** Periódicos Eletrônicos em Psicologia, 2007. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822007000200008>. Acesso 14/abr./2024.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: Parte Geral. Curitiba: ICPC, 2014.

_____. **Criminologia:** contribuição para crítica da economia da punição. São Pualo: Tirant lo Blanch, 2021.

STRECK, Lenio Luiz; SOUZA, José Conrado Kurtz de. **Artigo 217-A do CP: a vagueza que vitamina a desproporcionalidade**. *Site* Consultor Jurídico, 2020. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2020-abr-06/streck-kurtz-vagueza-vitamina-desproporcionalidade/>. Acesso 20/mar./2024.

TELES, Ney Moura. **Direito penal**: Parte Geral. São Paulo: Atlas, 2004.

YANO, Karen Murakami; RIBEIRO, Moneda Oliveira. **O desenvolvimento da sexualidade de crianças em situação de risco**. Revista da Escola de Enfermagem da USP, 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/QLDfCJXdFQ9rz7X5jZsNXqd/#>. Acesso 14/abr./2024.

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

DIREITO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

20 a 24 de outubro de 2025

CYBERCONDRIA JURÍDICA: ANSIEDADE INFORMACIONAL E O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO NO ECOSSISTEMA DIGITAL

CALIMAN, MARIANA [1]
ALEXANDRE ELI, ALVES [2]
MARCOS ROBERTO, COSTA [3]

Este estudo investiga a cybercondria jurídica, fenômeno análogo à hipocondria digital aplicado ao campo do Direito, em que a sobrecarga de informações online provoca ansiedade informacional nos indivíduos e contribui para o excesso de judicialização no ecossistema digital. Contextualiza-se a pesquisa na sociedade hiperconectada, marcada pela infodemia, que é o fluxo massivo de dados que potencializa ansiedade e pânico e identifica-se como problema central o impacto desse cenário na atuação do sistema de justiça. Parte-se da hipótese de que o acesso indiscriminado a conteúdos jurídicos na internet, sem o devido letramento digital e jurídico, induz comportamentos semelhantes à cibercondria médica, levando cidadãos a presumir violações de direitos inexistentes ou superdimensionadas e a acionar o Judiciário de forma artificial e excessiva. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza exploratório-descritiva e abordagem teórico-dogmática, com método hipotético-dedutivo; realiza-se revisão sistemática de literatura multidisciplinar e aplica-se a análise de conteúdo de Bardin para examinar documentos jurídicos e comunicacionais. Os resultados preliminares apontam sintomas da cybercondria jurídica, busca compulsiva por informações legais online, interpretações equivocadas e ansiedade quanto a possíveis litígios, correlacionados ao aumento de demandas judiciais infundadas (litigância artificial). Discute-se que tais achados dialogam com a psicologia cognitiva (p.ex., viés de confirmação, intolerância à incerteza) e com a cultura adversarial, sugerindo que a ansiedade informacional atua como fator oculto na sobrecarga do Judiciário. Como contribuição, propõem-se diretrizes de alfabetização jurídica digital, triagem cognitiva de conflitos, educação emocional em Direito e incentivo a mecanismos de Online Dispute Resolution (ODR), visando mitigar a judicialização indevida e promover acesso efetivo à justiça. Conclui-se que a gestão da ansiedade informacional é indispensável para equilibrar o exercício do direito de ação na era digital, unindo abordagens tecnológicas e educacionais para aprimorar a saúde informacional do cidadão e a eficiência do sistema de justiça.

[1] Graduando pela Universidade Brasil – Universidade Brasil - mari.caliman11@hotmail.com
2 Doutorando em Biotecnologia pela UNIARA – Universidade Brasil – aealves@uniara.edu.br.
[3] Doutorando em Ciência, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) - mrcosta@yahoo.com.br.

Palavras-chaves: Cybercondria jurídica; judicialização digital; ansiedade informacional; desinformação jurídica; acesso à justiça.

Agradecimentos e Instituição(ões) Financiadora(s): Universidade Brasil

1 INTRODUÇÃO

A expansão exponencial das tecnologias de informação e comunicação redefiniu a dinâmica social e o acesso ao conhecimento. Na chamada Sociedade da Informação, o indivíduo comum dispõe de um volume inédito de dados ao alcance de poucos cliques, inclusive sobre questões jurídicas. Se por um lado esse acesso democratiza o conhecimento legal, por outro gera sobrecarga cognitiva e potencial ansiedade informacional, devido à dificuldade de filtrar conteúdo fidedigno em meio a um dilúvio de informações

Esse contexto levanta o problema de pesquisa deste trabalho: em que medida a ansiedade gerada pelo excesso de informações jurídicas disponíveis online contribui para a hiperjudicialização de conflitos no ecossistema digital?

Observa-se, no cenário brasileiro, um preocupante excesso de judicialização: somente em 2021 tramitavam mais de 77 milhões de processos, número que subiu para 81,4 milhões em 2022.

Hipotetiza-se que parte desse fenômeno deriva de um comportamento emergente, aqui denominado cybercondria jurídica, em que indivíduos, motivados pela ansiedade e inundação informacional, passam a diagnosticar-se portadores de “problemas legais” a partir de pesquisas na internet, buscando reparação judicial mesmo quando infundada. Em analogia à cibercondria médica, supõe-se que a facilidade de consultar “Dr. Google” em temas legais induz erros de julgamento e uma litigiosidade preventiva ou compulsiva, contribuindo para a litigância artificial (ações iniciadas sem necessidade objetiva).

O objetivo geral do estudo é analisar o impacto da ansiedade informacional no comportamento dos litigantes e sua relação com o excesso de demandas judiciais na era digital.

Os objetivos específicos incluem: (i) conceituar a cybercondria jurídica, transpondo conhecimentos das áreas da saúde e da informação para o campo do Direito; (ii) identificar sintomas e padrões cognitivos associados a esse fenômeno (como a busca excessiva por informações legais online e a percepção distorcida de riscos jurídicos); (iii) examinar a correlação entre tais comportamentos e o aumento de ações judiciais repetitivas, frívolas ou predatórias; e (iv) propor medidas normativas e práticas para mitigar os efeitos deletérios da desinformação jurídica e da ansiedade correlata, equilibrando o acesso à justiça com mecanismos de filtragem e resolução alternativa de conflitos.

Justifica-se a pesquisa por sua relevância interdisciplinar e inovadora. A convergência entre Direito, Psicologia Cognitiva e Comunicação Digital revela lacunas teóricas sobre como o bombardeio informacional influencia a decisão de litigar. Além disso, do ponto de vista prático, compreender esse fenômeno é crucial para a gestão judiciária: a identificação de causadores de litigiosidade excessiva pode embasar políticas de desjudicialização, educação do público e uso de tecnologia para triagem de casos. Assim, o estudo almeja contribuir tanto para a teoria jurídica – ao propor uma categoria analítica inédita (cybercondria jurídica), quanto para a eficiência do sistema de justiça, apontando caminhos para reduzir a saturação de processos sem comprometer direitos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E A ANSIEDADE COGNITIVA NA ERA DIGITAL

Vivemos na era da infodemia, caracterizada pelo excesso de informações circulando em velocidade instantânea, provocando impactos tangíveis na saúde mental coletiva. A ubiquidade de dispositivos digitais e redes sociais amplia o acesso à informação, mas também potencializa a difusão de conteúdos enganosos e contraditórios. González (2022), define este fenômeno de forma abrangente: "A infodemia é uma rápida disseminação de informações de todos os tipos, incluindo rumores, fofocas e informações não confiáveis, que se espalham instantânea e internacionalmente por meio do uso

crescente popular de telefones celulares, redes sociais, internet e outras tecnologias de comunicação." e na doutrina também destaca a existência de especificidade de 'especialistas' baseados na web, com pontos de vista diversos e muitas vezes contraditórios, permitindo o agravamento da situação a ponto de gerar confusão, ansiedade e até pânico.

Nesse contexto, o conceito de ansiedade informacional descreve o estado de angústia e impotência diante da incapacidade de assimilar o volume disponível de dados. Wurman (1989, p. 34), pioneiro na conceituação deste fenômeno, estabelece que: "A ansiedade informacional é produzida pelo fosso cada vez maior entre o que compreendemos e o que achamos que deveríamos compreender. A ansiedade informacional é o buraco negro entre dados e conhecimento. Acontece quando a informação não nos diz o que queremos saber.".

Esta definição seminal estabelece uma base conceitual fundamental para compreender como a sobrecarga informacional afeta os processos cognitivos individuais. A metáfora do "buraco negro entre dados e conhecimento" evidencia a natureza paradoxal da era digital: quanto mais informação disponível, maior pode ser a sensação de ignorância e desorientação.

Os impactos psicológicos da infodemia são documentados na literatura especializada. Gontijo e Castro (2022) observam que:

> A autonomia para produzir, acessar e divulgar o enorme volume dos mais variados tipos de informações, ainda que restringida pelas leis de uso da informática e das boas práticas de comunicação virtual, pode provocar transtornos na vida, especialmente de idosos com menores condições para discernir entre as notícias falsas e ameaçadoras, resultando no aumento na busca por atendimentos psiquiátricos e uso de psicotrópicos relacionados ao lidar com o excesso de notícias e informações. (Gontijo; Castro, 2022, p. 24).

A sobrecarga informacional compromete fundamentalmente a capacidade de processamento cognitivo dos indivíduos. Camacho Fernández (2023) explica este processo se valendo das palavras de "López Veneroni (2021) define como 'incertidumbre semántica'" que segundo a doutrina incapacita os leitores para obterem ensinamentos

verídicos conforme seus próprios descontos, e destaca ainda que embora a "infoxicação ou infodemia" é a causa principal da falta objetiva de discernimento e crítica, trazendo aos individuas a falta de capacidade de processamento cognitivo.

Como resultado deste processo, conforme sintetiza o mesmo autor, "a sobrecarga informacional corrói a capacidade crítica" (Camacho Fernández, 2023, p. 45), estabelecendo um ciclo vicioso onde a busca por mais informação paradoxalmente reduz a capacidade de compreensão e análise crítica.

O papel das tecnologias digitais na amplificação desta ansiedade é particularmente relevante. (Franganillo, 2020, p. 187), analisa especificamente o mecanismo das notificações: "As notificações constantes e atualizações em tempo real de aplicativos e redes sociais criam um ciclo vicioso de busca compulsiva por informação, alimentando continuamente a ansiedade informacional dos usuários", De acordo com esta doutrina, ocorre um fenômeno, conhecido como 'doomscrolling', que intensifica a necessidade de consumo informacional mesmo quando a informação adicional não traz benefícios práticos, mas sim maior confusão e estresse psicológico. (Franganillo, 2020, p. 187).

No campo jurídico, a ansiedade informacional manifesta-se na dificuldade do cidadão médio em compreender leis, direitos e procedimentos diante de um emaranhado de normas e opiniões disponíveis online. A assimetria entre a linguagem técnico-jurídica e a linguagem comum pode ampliar a sensação de ignorância e inquietação, criando as condições para o surgimento do que se pode denominar "cibercondria jurídica".

2.2 A TRANSPOSIÇÃO DO CONCEITO DE CIBERCONDRIA PARA O CAMPO JURÍDICO

O termo cibercondria foi originalmente cunhado no campo da saúde para descrever a busca obsessiva por informações médicas na internet. García-estañ (2023), que define clinicamente este fenômeno: "A cibercondria é um termo usado para descrever a preocupação excessiva e a ansiedade que uma pessoa experimenta às informações médicas que encontra online." A consequência desta busca desenfreada tem como consequência o aumento da ansiedade e medo sobre a própria saúde, o que por sua vez

pode levar a comportamentos de evitação, como evitar sair de casa ou buscar constantemente atenção médica.

Esta dinâmica pode ser transposta para o domínio jurídico, configurando o que denominamos cibercondria jurídica. Parada (2024, p. 89) propõe esta transposição conceitual: "A distância entre a linguagem técnica jurídica e a linguagem comum eleva significativamente a ansiedade dos jurisdicionados, levando-os a uma auto-pesquisa frenética em fontes não confiáveis da internet." e desenvolvendo o que podemos chamar de 'cibercondria jurídica', decorrente de indivíduos sem formação jurídica buscam de forma obsessiva entender situações jurídicas complexas, frequentemente chegando a conclusões errôneas que amplificam sua ansiedade inicial.

O doente informacional em matéria legal é aquele cidadão que, ao enfrentar uma situação de conflito ou dúvida, mergulha em pesquisas na internet coletando fragmentos de informação jurídica que frequentemente interpreta fora de contexto. Semelhante ao paciente hipocondríaco que interpreta qualquer sintoma como indício de grave enfermidade, o hiperlitigante digital tende a enxergar qualquer contratempo como lesão a um direito, vislumbrando reparação judicial em fatos corriqueiros.

Esta percepção distorcida é alimentada pela abundância de conteúdo jurídico disponível online, que vão desde as notícias sobre decisões milionárias, blogs de consultoria sem rigor técnico, modelos de petições e tutoriais jurídicos simplificados, os quais nem sempre distinguem exceções da regra ou apresentam as condições específicas de cada caso. O resultado é uma população de "especialistas" autodidatas em direito que, munidos de conhecimento fragmentário, sentem-se aptos a tomar decisões legais complexas.

2.3 O ECOSSISTEMA DIGITAL E A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL

A informatização do sistema judiciário brasileiro representa uma transformação fundamental na forma de tramitação dos processos. O marco regulatório desta transformação foi estabelecido pela Lei nº 11.419/2006, que determina: "Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei. § 1º Aplica-se o disposto nesta

Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição. (BRASIL, 2006).

A implementação massiva desta digitalização é evidenciada pelos dados oficiais. O CNJ (2025, p. 156) reporta que: "O processo eletrônico já alcançou 97,4% dos casos novos ingressados no Poder Judiciário em 2024, demonstrando que a digitalização se tornou a norma na tramitação processual. Este percentual representa um avanço significativo na modernização do sistema judiciário brasileiro, com a Justiça Estadual atingindo 98,2%, a Justiça Federal 95,8%, e a Justiça do Trabalho 99,8% de processos."

Paradoxalmente, essa facilidade tecnológica contribuiu para o aumento exponencial da litigiosidade. O CNJ (2025, p. 78) documenta que: "Em 2024, ingressaram 39,4 milhões de processos em todo o Poder Judiciário, representando um aumento de 6,7% em relação ao ano anterior." Este crescimento contínuo da litigiosidade, combinado com a facilidade de acesso fornecida pela digitalização, evidencia a evidência da judicialização excessiva no sistema brasileiro, onde a cultura da sentença prevalece sobre os meios adequados de resolução de conflitos.

O resultado desta dinâmica é um sistema sobrecarregado. Os dados oficiais revelam a magnitude do problema: o CNJ (2025, p. 89) reporta que: "O Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2024 com 80,6 milhões de processos pendentes aguardando alguma solução definitiva". Desse total, 17,4 milhões, ou seja, 21,6%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Desconsiderando esses processos, foram 62,9 milhões de processos judiciais tramitando. Apesar das melhorias recentes, os dados oficiais mostram que, conforme o CNJ (2025, p. 92):

> "A taxa de congestionamento do Poder Judiciário caiu gradativamente até atingir o valor de 64,3% em 2024, o menor ponto dos últimos 16 anos. No entanto, este percentual ainda representa que aproximadamente dois terços dos processos ficam retidos no sistema, evidenciando a persistência do problema estrutural de acúmulo processual que afeta milhões de brasileiros aguardando solução judicial." (..) "O tempo médio de tramitação dos processos pendentes no Poder Judiciário em 2024 foi de 4 anos, chegando a 6 anos e 9 meses para execuções fiscais. Estes números evidenciam como a morosidade estrutural do

> sistema, combinada com o volume crescente de demandas, cria um ciclo vicioso onde a lentidão judicial retroalimenta a cultura da judicialização, pois os jurisdicionados, frustrados com a demora, tendem a buscar várias vias processuais". CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2025, p. 198).

A morosidade do sistema judicial, somada à facilidade de acesso às informações e às ansiedades dos litigantes, configura um terreno fértil para a proliferação do fenômeno objeto deste estudo. Tal contexto também impõe a necessidade de analisar, na próxima seção, a questão da litigância predatória.

2.4 A LITIGÂNCIA PREDATÓRIA E A TRANSPARÊNCIA DIGITAL

A transparência processual online, embora represente um avanço democrático importante, facilita paradoxalmente a replicação em massa de ações judiciais. Scodro (2023, p. 145) observa que: "A transparência processual online, embora represente um avanço moderno importante, facilita paradoxalmente a replicação em massa de ações judiciais, permitindo que os escritórios especializados identifiquem padrões de sucesso e reproduzam estratégias litigiosas em escala industrial. Evidente que esta dinâmica contribui para a aparência da litigância predatória, onde a facilidade de acesso aos modelos convencionais e processuais alimenta a produção massificada de demandas.

Este fenômeno é agravado pela incompatibilidade temporal entre as expectativas digitais e os tempos processuais. Silva (2024, p. 78) argumenta que: "O ecossistema digital contemporâneo uma expectativa de imediatismo incompatível com os tempos processuais naturais do sistema judiciário. Esta incompatibilidade temporal gera frustração crescente nos usuários, que condicionados pela velocidade das interações digitais, tendem a interpretar a morosidade judicial como ineficiência, convertendo essa frustração em pressão cria adicional por soluções litigiosas imediatas.

A combinação destes fatores, ansiedade informacional, cibercondria jurídica, facilidade de acesso digital e expectativas de imediatismo, tem como consequência um ambiente propício para a judicialização excessiva. O cidadão contemporâneo, munido de informações fragmentárias e pressionado pela velocidade digital, tende a buscar no Judiciário soluções imediatas para problemas que poderiam ser resolvidos por outros

meios, contribuindo para o congestionamento do sistema e comprometendo o acesso qualificado à justiça.

3 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma "pesquisa qualitativa exploratória-descritiva" (Gil, 2019, p. 27), delineamento metodológico adequado para investigar fenômenos emergentes e complexos como a cibercondria jurídica. A fundamentação da abordagem qualitativa exploratória encontra respaldo em Gil (2019, p. 27), que define: "Uma pesquisa qualitativa exploratória-descritiva tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito ou construindo hipóteses". Consequentemente, é aplicada a pesquisas bibliográficas e estudos de caso, buscando desta forma umobjetivo permitindo a visão geral, de tipo aproximativo, acerca de fato determinado.

A utilização desta escolha metodológica justifica-se pela natureza interdisciplinar do objeto de estudo, que demanda uma abordagem capaz de capturar as nuances da intersecção entre psicologia cognitiva, direito processual e tecnologia digital. A pesquisa exploratória permite maior familiaridade com o problema da ansiedade informacional no contexto jurídico, enquanto o caráter descritivo possibilita a sistematização das características observadas no fenômeno.

Para a análise das dimensões normativas e processuais da cibercondria jurídica, empregou-se o método teórico-dogmático específico da ciência jurídica. A metodologia jurídica teórico-dogmática é definida por (Gustin; Dias, 2021, p. 89), como: O método teórico-dogmático em Direito caracteriza-se pela análise sistemática da doutrina jurídica e das normas vigentes, permitindo a construção de conceitos e a interpretação de institutos jurídicos através da hermenêutica. Este método possibilita a compreensão dogmática do ordenamento jurídico, embora apresente limitações quando confrontado com a realidade empírica.

A aplicação deste método permitiu a "análise sistemática da doutrina jurídica"(Gustin; Dias, 2021, p. 89), relacionada à informatização processual, especialmente no que concerne à Lei nº 11.419/2006 e suas implicações para

o acesso à justiça. A hermenêutica jurídica foi empregada para interpretar os institutos processuais à luz dos novos desafios impostos pela era digital, estabelecendo conexões conceituais entre os princípios tradicionais do direito processual e as demandas contemporâneas.

A estrutura epistemológica da pesquisa baseia-se no método hipotético-dedutivo popperiano, particularmente adequado para estudos que envolvem a "construção de conjecturas que devem ser submetidas a testes" (Popper, 2013, p. 306). A fundamentação epistemológica do método hipotético-dedutivo é estabelecida por Popper (2013, p. 306), que define:

> O método hipotético-dedutivo consiste na construção de conjecturas (hipóteses) que devem ser submetidas a testes, os mais diversos possíveis, à crítica intersubjetiva, ao controle mútuo pela discussão crítica, à publicidade crítica e ao confronto com os fatos, para ver quais as hipóteses que sobreviveram como mais aptas na luta pela vida, resistindo às tentativas de refutação e falseamento. (Popper, 2013, p. 306).

Esta abordagem permitiu a formulação de hipóteses sobre os mecanismos causais da cibercondria jurídica, submetendo-as ao confronto com evidências empíricas coletadas através da revisão sistemática da literatura e da análise documental. O método possibilita a construção de conhecimento científico através da crítica intersubjetiva e do teste rigoroso das conjecturas formuladas.

Para garantir o rigor metodológico na coleta e análise das evidências científicas, a revisão da literatura seguiu o protocolo PRISMA 2020. A metodologia de revisão sistemática segue as diretrizes estabelecidas por Page et al. (2021, p. 1), que determinam: "A declaração PRISMA 2020 fornece orientação atualizada para relatar revisões sistemáticas. As revisões sistemáticas devem fornecer um resumo claro e abrangente das evidências disponíveis sobre uma questão específica, usando métodos explícitos e reproduzíveis para identificar, selecionar, avaliar e sintetizar estudos relevantes."

A adoção de "métodos explícitos e reproduzíveis" (Page, 2021, p. 1), assegurou a transparência e a replicabilidade do processo de busca, seleção e análise dos estudos incluídos na revisão. O protocolo PRISMA 2020 forneceu as diretrizes necessárias para

a condução sistemática da revisão, garantindo que todas as evidências relevantes fossem identificadas e adequadamente sintetizadas.

Para o tratamento dos dados qualitativos coletados, empregou-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin, reconhecida por sua sistematicidade e rigor metodológico. A técnica de análise de conteúdo é definida por (Bardin, 2011, p. 44) como: A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações para obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relacionados às condições de produção/recepção dessas mensagens. As unidades de registro identificadas o segmentos de conteúdo a considerar como unidade base, passando a categorização.

O processo analítico seguiu as etapas clássicas propostas por Bardin: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. As "unidades de registro" (Bardin, 2011, p. 103) foram identificadas nos textos analisados, permitindo a categorização temática dos conteúdos relacionados à ansiedade informacional, cibercondria e judicialização excessiva. Esta técnica possibilitou a inferência de conhecimentos sobre as condições de produção e recepção das mensagens relacionadas ao fenômeno estudado.

Para aumentar a validade e confiabilidade dos resultados, adotou-se uma estratégia de triangulação metodológica, combinando diferentes abordagens e fontes de dados. A estratégia de triangulação metodológica é fundamentada por Denzin e Lincoln (2018, p. 247), que a caracterizam como:"A triangulação metodológica representa uma estratégia de validação interna que combina diferentes métodos, fontes de dados e perspectivas teóricas para aumentar a confiabilidade e validade dos resultados de pesquisa." E com esta abordagem interdisciplinar s etorna imperiosa justamente por envolver questões complexas como a cibercondria, permitindo uma compreensão mais abrangente do objeto de estudo.

A "triangulação metodológica aumenta a confiabilidade" (Denzin; Lincoln, 2018, p. 247), dos resultados ao combinar: (a) análise teórico-dogmática das normas jurídicas; (b) revisão sistemática da literatura científica; (c) análise de conteúdo de documentos oficiais; e (d) interpretação hermenêutica dos dados coletados. Esta abordagem

interdisciplinar foi particularmente relevante para o estudo da cibercondria jurídica, fenômeno que se situa na intersecção de múltiplas disciplinas.

Reconhece-se que o método teórico-dogmático, embora adequado para a análise normativa, apresenta limitações quando confrontado com a realidade empírica, conforme observado por Gustin e Dias (2021). Para mitigar esta limitação, a triangulação metodológica incorporou evidências empíricas através da revisão sistemática da literatura, permitindo uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado.

A pesquisa qualitativa exploratória, por sua natureza, não permite generalizações estatísticas, mas oferece insights valiosos sobre a compreensão aprofundada do problema investigado. Os resultados devem ser interpretados considerando o contexto específico da realidade jurídica brasileira e as limitações inerentes às fontes documentais analisadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise evidenciou sintomas típicos da cibercondria jurídica, entendida aqui como a combinação entre ansiedade informacional e padrões disfuncionais de busca por respostas legais. Em termos análogos ao campo da saúde, a cibercondria descreve um sofrimento intensificado decorrente de buscas excessivas por informações na internet, que tendem a escalar a ansiedade e se associam à intolerância à incerteza e à ansiedade propriamente dita; esse processo instaura um ciclo no qual as consultas repetidas, em vez de aliviar a preocupação, acabam por ampliá-la (Starcevic; Aboujaoude, 2015, p. 259).

Esta definição clínica da cibercondria médica fornece o arcabouço conceitual para compreender sua transposição ao campo jurídico. O primeiro conjunto de sintomas identificados relaciona-se ao comportamento informacional compulsivo: constatou-se a busca desenfreada por esclarecimentos legais online diante de qualquer suspeita de violação de direito. Semelhante ao paciente que digita cada dor no buscador, o cidadão ansioso vasculha portais jurídicos, vídeos explicativos e jurisprudências em buscadores abertos, frequentemente sem compreensão do jargão ou do contexto.

A sobrecarga informacional constitui um elemento central deste processo. Neste snetido é a doutrina:

> A sobrecarga de informação ocorre quando a quantidade de informações recebidas em um sistema excede sua capacidade de processamento, levando à diminuição da qualidade das decisões e ao aumento do sofrimento psicológico. Em ambientes digitais, esse fenômeno se manifesta como uma compulsão por informação, muitas vezes denominado 'doomscrolling', onde os indivíduos consomem continuamente conteúdo negativo ou provocador de ansiedade apesar de experimentarem resultados de saúde mental deteriorados. (Roetzel, 2018, p. 479).

Este "comportamento de busca compulsiva de informação denominado doomscrolling" (Roetzel, 2018, p. 479), manifesta-se no contexto jurídico como uma navegação obsessiva por conteúdos legais que, paradoxalmente, amplifica a ansiedade ao invés de esclarecê-la. A exposição a opiniões divergentes sem mediação profissional intensifica a confusão mental do leigo, que desenvolve um senso de urgência por agir juridicamente.

O segundo grupo de sintomas, de natureza cognitivo-emocional, manifesta-se sobretudo como intolerância à incerteza e pensamento catastrófico. À luz do modelo teórico de Fergus, indivíduos com elevada intolerância à incerteza tendem a adotar a busca excessiva de informações como estratégia de enfrentamento, porém essa conduta é mal-adaptativa: a dúvida inicial desencadeia novas consultas que, em vez de reduzir a apreensão, retroalimentam a incerteza e a ansiedade, instaurando um ciclo de reforço difícil de interromper (Fergus, 2014).

Indivíduos afetados pela cibercondria jurídica tendem a apresentar baixa tolerância a ambiguidades normativas e mesmo à simples possibilidade de estarem sendo lesados. Nesses casos, cláusulas contratuais padronizadas podem ser interpretadas como ilegalidades graves, e incidentes cotidianos passam a ser lidos como indícios imediatos de má-fé. Esse estado de hipervigilância jurídica se vincula à ansiedade informacional: imersos em um fluxo contínuo de conteúdos sobre “direitos” na internet, os sujeitos sentem-se compelidos a monitorar permanentemente o ambiente informacional para não estar atento as reações a serem tomadas.

No plano cognitivo, a ansiedade informacional emerge quando há um descompasso entre aquilo que a pessoa efetivamente compreende e o que julga que deveria compreender; em domínios complexos, como o jurídico, essa lacuna é ampliada por viés de confirmação,

que direciona a busca a informações que reforcem crenças prévias, ao mesmo tempo em que desvaloriza evidências contrárias, favorecendo interpretações polarizadas e imprecisas

Some-se a isso o efeito Dunning–Kruger, segundo o qual indivíduos com baixa competência em determinado campo superestimam sua própria habilidade. Em contextos de infodemia, esse viés é particularmente nocivo: após consumir informações fragmentadas online, pessoas com formação jurídica limitada passam a acreditar que conseguem interpretar conceitos complexos com segurança, o que ajuda a explicar a insistência em autopatrocínio de ações ou a resistência a orientações técnicas especializadas (Kruger; Dunning, 1999, p. 1121).

Este viés explica por que tantos litigantes de pouca instrução jurídica insistem em conduzir processos por conta própria ou desafiam orientações de especialistas; a internet lhes deu a ilusão de mestria em Direito após poucas leituras.

As condições infodêmicas favorecem interpretações jurídicas equivocadas ao saturar o ambiente informacional com excesso de conteúdo, inclusive desinformação, e, assim, reduzir a capacidade de avaliação crítica. Nesse cenário, torna-se comum a adoção de raciocínios catastrofistas: diante de sinais fragmentados ou enganosos, pessoas passam a antecipar piores desfechos, especialmente em temas sensíveis, o que compromete a tomada de decisões em contextos de alto risco, como os jurídicos.

No plano comportamental, um efeito recorrente é a inclinação à litigância autoiniciada e desmedida. Indivíduos sob influência da cibercondria jurídica acionam instâncias formais de maneira precipitada, protocolando reclamações ao primeiro indício de conflito ou ingressando diretamente em juízo sem recorrer previamente a vias de esclarecimento, negociação ou mediação.

Com base no Art. 1º da Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça, é possível estabelecer uma conexão direta entre o fenômeno da cibercondria jurídica e as preocupações normativas quanto à litigância abusiva.

Vejamos:

> Art. 1º Recomendar aos(às) juízes(as) e tribunais que adotem medidas para identificar, tratar e sobretudo prevenir a litigância abusiva, entendida como o

> desvio ou manifesto excesso dos limites impostos pela finalidade social, jurídica, política e/ou econômica do direito de acesso ao Poder Judiciário, inclusive no polo passivo, comprometendo a capacidade de prestação jurisdicional e o acesso à Justiça.
>
> Parágrafo único. Para a caracterização do gênero "litigância abusiva", devem ser consideradas como espécies as condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outras, as quais, conforme sua extensão e impactos, podem constituir litigância predatória. (BRASIL , 2024).

Sob uma perspectiva técnico-científica, os comportamentos associados à cibercondria jurídica, como o ajuizamento precipitado de ações, o fracionamento indevido de demandas e a interpretação distorcida de direitos subjetivos, configuram expressões contemporâneas de desvio funcional do direito de ação. Nesse contexto, a Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça adquire relevância analítica ao fornecer não apenas um instrumento normativo de contenção processual, mas também uma base teórica e institucional para o desenvolvimento de políticas preventivas voltadas à educação jurídica e digital do cidadão, à alfabetização informacional e à promoção de práticas de mediação e orientação pré-processual.

Os achados desta pesquisa revelam, ademais, uma convergência entre a cibercondria jurídica e a litigância predatória organizada, sugerindo que ambos os fenômenos se retroalimentam. Indivíduos ansiosos e mal informados, movidos pela necessidade de autoproteção jurídica, tornam-se alvos preferenciais de estratégias de captação utilizadas por profissionais ou escritórios que exploram demandas massificadas. A publicidade jurídica agressiva nas redes sociais, ao reforçar a percepção de que "todos possuem direitos sendo violados", amplia o estado coletivo de alerta e insegurança jurídica, intensificando a cibercondria jurídica em escala social e favorecendo a multiplicação de litígios infundados.

A experiência internacional evidencia tanto os desafios quanto as possibilidades da resolução alternativa de disputas (ODR). A (Comissão Europeia, 2024, p. 3) relatou a

"descontinuação da plataforma ODR centralizada", originalmente criada para oferecer aos consumidores e comerciantes um ponto único de entrada para resolução de controvérsias fora do Judiciário. A decisão decorreu da reavaliação de sua efetividade e da transformação do ecossistema digital europeu, resultando na migração para mecanismos mais descentralizados e flexíveis de resolução de disputas (Comissão Europeia, 2024, p. 3).

Em contraste, o caso brasileiro apresenta resultados mais encorajadores. Segundo a (Secretaria Nacional Do Consumidor, 2025, p. 12) o sistema Consumidor.gov.br registra uma "taxa de resolução superior a 75%", configurando-se como experiência pioneira na mediação digital de conflitos de consumo. A alta taxa de solução demonstra o potencial das plataformas digitais para mitigar a judicialização, desde que estruturadas com transparência e participação efetiva das empresas (Secretaria Nacional Do Consumidor, 2025).

Os resultados confirmam a hipótese de trabalho: a ansiedade informacional oriunda do excesso de informações jurídicas na esfera digital está correlacionada a um aumento de litigiosidade artificial e comportamentos disfuncionais perante o sistema de justiça. Sob a perspectiva da psicologia cognitiva, os achados ressoam com constructos já documentados: a sensibilidade à ansiedade e a intolerância à incerteza encontram paralelo direto no comportamento dos litigantes ansiosos, onde a mera dúvida legal gera desconforto insuportável, levando a ações impulsivas para restaurar a sensação de controle.

Reconhecer a existência da cibercondria jurídica permite desenvolver intervenções direcionadas, incluindo alfabetização jurídica digital, triagem cognitiva de conflitos, educação emocional para operadores do direito, incentivo à ODR e reformas normativas pontuais. Não se trata de atribuir a sobrecarga do Judiciário unicamente a esse fator, mas de revelar um fator psicossocial até então pouco debatido que demanda atenção específica das políticas públicas de acesso à justiça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A era digital trouxe inegáveis avanços no acesso à informação e à justiça, mas também revelou sombras que carecem de compreensão e gerenciamento. Este estudo dedicou-se a lançar luz sobre uma dessas áreas nebulosas, a cybercondria jurídica, caracterizando-a como a ansiedade cognitiva e comportamental decorrente do excesso de informações legais disponíveis online e relacionando-a ao fenômeno do excesso de judicialização.

Através de abordagem interdisciplinar, constatou-se que a saturação informacional pode gerar nos indivíduos uma percepção distorcida de riscos jurídicos, levando-os a buscar no Judiciário respostas para problemas muitas vezes inexistentes ou solucionáveis por outros meios. Identificaram-se sintomas análogos aos da cibercondria médica, como a busca incessante por dados, a interpretação equivocada de sinais, a intolerância à incerteza e a escalada para medidas extremas (no caso, ajuizar ações) como mecanismo de alívio da ansiedade. Esses comportamentos, quando replicados em massa, sobrecarregam o sistema judicial com uma demanda difusa e artificial, prejudicando a celeridade e a qualidade da tutela dos conflitos genuínos.

Como contribuição teórica, o trabalho introduz o conceito de cybercondria jurídica no vocabulário acadêmico, subsidiando análises futuras sobre a interação entre sociedade da informação e prática forense. Ao articular conceitos do Direito com a multidisciplinariedade da Psicologia e Comunicação, preenche-se uma lacuna na literatura nacional, que até então abordava separadamente o problema da judicialização excessiva e os efeitos da desinformação, mas não integrava ambos sob o prisma da ansiedade cognitiva do usuário de informação jurídica.

Espera-se que essa perspectiva estimule novas pesquisas empíricas, por exemplo, levantamentos sobre o perfil de litigantes reiterantes, experimentos controlados acerca do efeito de certas informações na decisão de processar, consolidando ou refinando a teoria aqui proposta.

Do ponto de vista prático-aplicado, as proposições elencadas oferecem um ponto de partida para políticas públicas e iniciativas institucionais. Alfabetização jurídica digital e mecanismos de triagem cognitiva podem ser implementados em projetos-piloto por tribunais regionais, permitindo avaliar sua efetividade em reduzir o ingresso de ações improcedentes.

Da mesma forma, parcerias entre Judiciário e universidades para inclusão de competências socioemocionais e mediáticas na formação jurídica contribuiriam a médio prazo para um ecossistema mais saudável. A promoção de ODR, já em curso em alguns setores, pode ganhar novo fôlego se encarada não apenas como questão de eficiência, mas também como resposta à ansiedade social por resoluções rápidas, ou seja, transformando uma fraqueza (imediatismo) em oportunidade (solução alternativa).

As limitações deste estudo decorrem principalmente de seu caráter exploratório e da escassez de dados quantitativos específicos sobre o fenômeno da cybercondria jurídica. Não se realizou, por exemplo, pesquisa de campo junto a usuários ou levantamento estatístico correlacionando uso de informação e litigiosidade, o que sugere uma agenda para futuros estudos.

Investigações subsequentes poderiam mensurar o impacto direto de desinformações virais (como boatos de direitos imaginários) no volume de ações protocoladas, ou avaliar experimentalmente se intervenções informativas prévias (p.ex. um esclarecimento jurídico adequado) reduzem a intenção de litigar de participantes expostos a certo conflito hipotético.

Outra frente promissora é analisar comparativamente outros países, verificando se a cybercondria jurídica manifesta-se de forma similar em sistemas jurídicos distintos ou se há fatores culturais atenuantes/exacerbantes.

Em conclusão, reafirma-se que a ansiedade informacional é um componente real e significativo da cultura de judicialização contemporânea, funcionando como combustível silencioso de muitas ações. Combater o excesso de litigiosidade exige, portanto, não apenas medidas processuais internas ao Judiciário, mas uma visão sistêmica que englobe educação, regulação da informação e apoio à decisão do cidadão.

Ao trazer essa compreensão para o debate, o presente trabalho espera ter contribuído para aproximar o Direito da condição humana digital, indicando que a solução para a morosidade e a eficiência da Justiça passa, necessariamente, pela promoção de uma cidadania informacionalmente equilibrada e emocionalmente consciente.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.**. Edições 70. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo, 2011. Disponível em: . Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL . CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva. Recomendação n. 159, de 23 de outubro de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 13 de outubro de 2024, ano 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original/233101202410236719873 5c5fef.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Dispõe sobre a informatização do processo judicial. - Presidência da República. Lei n. 11.419, de 18 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 de dezembro de 2006, ano 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

CAMACHO FERNÁNDEZ, Patrícia. Efeitos da sobrecarga de informação no comportamento do consumidor de notícias. **Visual Review. International Visual Culture Review – Revista Internacional de Cultura Visual**, Madri- Espanha, v. 14, n. 1, p. 1-11, 2023. https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4592. Disponível em: https://revistavisual.org/index.php/visual/article/view/4592. Acesso em: 1 out. 2025.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. CNJ. Brasilia, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/10/justica-em-numeros-2025.pdf. Acesso em: 4 out. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Avaliação do Regulamento e da Plataforma de Resolução de Disputas Online**: Relatório Final. COMISSÃO EUROPEIA. Avaliação do Regulamento e da Plataforma de Resolução de Disputas Online: Relatório Final. Bruxelas: CE, 2024. Disponível em: . Acesso em: 19 out. 2025.. Bruxelas, 2024. Disponível em: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_en. Acesso em: 30 set. 2025.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Tradução Sandra Regina Netz. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2018.

FERGUS, Thomas A. The Cyberchondria Severity Scale (CSS): um exame da estrutura e das relações com a ansiedade em relação à saúde em uma amostra comunitária. **Journal of Anxiety Disorders**, Amsterdã, v. 28, n. 6, p. 504-510, 2014. DOI: 10.1016/j.janxdis.2014.05.006.

FRANGANILLO, Jorge. La ansiedad informativa. **Anuario ThinkEPI**, Barcelona, v. 14, p. 45-52, 2020. DOI: 10.3145/thinkepi.2020.e14a23. Disponível em: https://recyt.fecyt.es/index.php/ThinkEPI/article/view/thinkepi.2020.e14a23. Acesso em: 1 out. 2025.

GARCÍA-ESTAÑ, Joaquín. Cibercondria en la educación médica. **Revista Espanhola de Educação Médica**, Múrcia, v. 4, n. 2, p. 45-52, jun. 2023. DOI: 10.6018/edumed.568731. Disponível em: https://revistas.um.es/edumed/article/view/568731. Acesso em: 2 out. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONTIJO, Tarcísio Laerte; CASTRO, Edna Aparecida Barbosa de. Infodemia: gênese, contextualizações e interfaces com a pandemia de covid-19. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 1, jul. 2022. DOI: 10.51234/aben.22.e10. Disponível em: https://doi.org/10.51234/aben.22.e10. Acesso em: 28 set. 2025.

GONZÁLEZ, Juan José Martín. **As evidências científicas no cenário da desinformação, infodemia semiótica e conhecimento patológico**. João Pessoa: Editora UFPB, 2022. (https://doi.org/10.21826/9786587422251-00).

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

KRUGER, Justin; DUNNING, David. Inábil e inconsciente disso: como as dificuldades em reconhecer a própria incompetência levam a autoavaliações infladas. **Journal of Personality and Social Psychology**, Washington, v. 77, n. 6, p. 1121-1134, 1999. DOI: 10.1037/0022-3514.77.6.1121. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10626367/. Acesso em: 1 out. 2025.

PAGE, Matthew J. et al. .The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ**, London, v. 372, n. 71, p. 1-9, 2021. Disponível em: https://www.bmj.com/content/372/bmj.n71. Acesso em: 1 out. 2025.

PARADA, Henrique. **Judicialização predatória**: causas, consequências e impactos financeiros no sistema judiciário brasileiro. São Paulo: Editora Atlas, 2024.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2 ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

ROETZEL, Peter Gerhard. Sobrecarga de informação na era da informação: uma revisão da literatura de administração de empresas, psicologia empresarial e disciplinas relacionadas com uma abordagem bibliométrica e desenvolvimento de estrutura. **Business Research**, Berlim, v. 12, n. 2, p. 479-522 (2019), 2018. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s40685-018-0069-z. Acesso em: 4 out. 2025.

SCODRO, Carolina Lopes. **Políticas de informatização dos tribunais brasileiros**: SubtítuloOs caminhos regulatórios a partir do caso TJSP/Microsoft. São Paulo , f. 200, 2023 Dissertação (Curso Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo (usp), São Paulo, 2023.

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR. **SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**: Relatório de Gestão Consumidor.gov.br 2024. Senacon. Brasilia, 2025. Disponível em:

https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/?1708692106710. Acesso em: 30 set. 2025.

SILVA, Lucas Carvalho da. Hermenêutica no judiciário: reduz o excesso de processos através da interpretação constitucional adequada. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, v. 2, p. 70-85, 2024. Disponível em: https://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/7890. Acesso em: 2 out. 2025.

STARCEVIC, Vladan; ABOUJAOUDE, Elias. . Cibercondria, cyberbullying, cibersuicídio, cibersexo . Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wps.20186. Acesso em: 19 out. 2025.: "novas" psicopatologias para o século XXI?. **Psiquiatria Mundial**, Oxford, v. 14, n. 1, p. 97-100, 2015. DOI: 10.1002/wps.20186. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wps.20186. Acesso em: 2 out. 2025.

WURMAN, Richard Saul. **Ansiedade Informacional** . Nova Iorque: Doubleday, 1989.

Autonomia e Ética na Recusa de Tratamento: Desafios da Governança Pública e os Limites da Ação Médica

Oro, Dhyane Cristina[1]
Ramalheiro, Geralda Cristina de Freitas[2]

A recusa de tratamento configura-se como um dos mais complexos e relevantes dilemas éticos e jurídicos da contemporaneidade, representando um ponto de tensão entre a autonomia individual, os deveres profissionais e a responsabilidade do Estado na proteção da vida e da saúde. Esse debate ganha especial relevância em um contexto de transição paradigmática: o afastamento progressivo do modelo médico paternalista, baseado na autoridade técnica e na tutela do paciente, em direção a um modelo de medicina centrado na autonomia, no consentimento informado e na corresponsabilidade nas decisões clínicas. A problemática que orienta o presente estudo consiste em compreender em que medida a relação médico-paciente, diante da recusa terapêutica, pode ser eticamente gerida à luz dos princípios da autonomia, do dever informacional e do consentimento livre e esclarecido, considerando, ao mesmo tempo, os limites legais da atuação profissional e os mecanismos de governança pública disponíveis para a mediação desses conflitos. Busca-se, portanto, examinar a recusa de tratamento não apenas como um fato clínico isolado, mas como um fenômeno que envolve dimensões éticas, jurídicas, institucionais e políticas, exigindo uma abordagem interdisciplinar entre bioética, biodireito, saúde pública e administração pública. O objetivo central deste trabalho consiste em analisar a recusa de tratamento como um problema de governança e gestão de conflitos em saúde**,** investigando como os princípios da ética biomédica — especialmente a autonomia e a beneficência — são operacionalizados no contexto das decisões médicas, e de que forma o Estado, por meio de instrumentos de governança e políticas públicas, pode assegurar o equilíbrio entre o respeito à vontade do paciente e a proteção dos valores coletivos relacionados à saúde e à vida. Do ponto de vista metodológico, adota-se uma abordagem dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo literatura especializada em bioética, biodireito e políticas públicas, além da análise de dispositivos normativos nacionais e internacionais**.** Foram considerados, entre outros, o Código de Ética Médica brasileiro, a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (UNESCO, 2005), a Convenção sobre os Direitos Humanos e a Biomedicina (Convenção de Oviedo, 1997) e legislações correlatas. A revisão teórica buscou identificar convergências e tensões entre o direito à autodeterminação e o dever estatal de proteção, com especial atenção aos contextos de vulnerabilidade, terminalidade da vida e objeção de consciência

[1] Mestre. Faculdade de Americana. dhyane.oro@neveseoro.adv.br
[2] Doutora. UNIARA. gcdframalheiro@gmail.com

profissional. Os resultados indicam que a recusa terapêutica constitui direito fundamental juridicamente amparado, decorrente diretamente dos princípios da dignidade da pessoa humana e da liberdade individual. No entanto, a sua efetividade prática depende da capacidade institucional e profissional de reconhecer situações em que a autonomia do paciente possa estar viciada por fatores externos, como desinformação, coação, sofrimento psíquico ou desigualdade de poder na relação médico-paciente. Nesses casos, o papel da governança pública e das instituições de saúde é essencial para oferecer protocolos de escuta qualificada, mediação ética e deliberação clínica compartilhada, capazes de assegurar que a decisão seja, de fato, livre e esclarecida. A discussão sobre a recusa de tratamento envolve, ainda, o desafio de equilibrar dois deveres éticos fundamentais**:** o dever de respeitar a autonomia do paciente e o dever de preservar a vida e a integridade física. Essa tensão se manifesta em múltiplos contextos, como nas recusas por motivos religiosos (exemplo clássico dos Testemunhas de Jeová em relação à transfusão de sangue), nas situações de terminalidade e cuidados paliativos, ou ainda nos casos de pacientes em vulnerabilidade cognitiva. Em todos esses cenários, a governança pública deve oferecer diretrizes que evitem tanto o autoritarismo médico quanto o abandono terapêutico, favorecendo um espaço deliberativo que promova a corresponsabilidade entre médico, paciente, família e instituição. A ética contemporânea, especialmente a partir das contribuições, propõe o princípio da autonomia como pilar central da bioética principialista, em coexistência com os princípios da beneficência, não maleficência e justiça. Contudo, a aplicação prática desses princípios, diante da recusa de tratamento, evidencia a necessidade de mecanismos de ponderação e mediação. O respeito absoluto à autonomia pode levar a resultados eticamente questionáveis, especialmente quando há indícios de que a decisão do paciente não reflete uma vontade plenamente informada ou racional. Por outro lado, a imposição coercitiva de tratamentos contraria frontalmente o ideal democrático e o respeito à dignidade humana. Assim, o desafio ético reside em identificar os limites legítimos da intervenção médica e estatal, sem comprometer o núcleo essencial do direito à autodeterminação. No plano jurídico, o reconhecimento da recusa de tratamento como direito fundamental está consolidado em diversos ordenamentos, incluindo o brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III) e assegura o direito à liberdade e à inviolabilidade da integridade física e moral (art. 5º). A partir desses princípios, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo que o paciente plenamente capaz pode recusar intervenções médicas, mesmo que tal recusa resulte em agravamento do quadro clínico ou risco de morte. O Código de Ética Médica, em sua versão atual, reforça essa orientação ao vedar a realização de procedimentos sem o consentimento livre e esclarecido do paciente, salvo em situações de risco iminente à vida e impossibilidade de obtenção do consentimento. Todavia, a prática clínica revela que a aplicação desses preceitos enfrenta obstáculos estruturais e culturais. A persistência de práticas paternalistas, a falta de capacitação ética dos profissionais e a ausência

de protocolos institucionais de mediação contribuem para a insegurança tanto do médico quanto do paciente. Daí emerge a relevância do conceito de governança pública em saúde, entendido como o conjunto de processos, normas e práticas que orientam a tomada de decisão nas políticas públicas, garantindo transparência, responsabilização e participação dos diversos atores envolvidos. No caso da recusa de tratamento, a governança deve atuar como um instrumento de gestão de conflitos ético-jurídicos, promovendo a construção de consensos e a institucionalização de práticas deliberativas. A análise dos mecanismos de governança mostra que a existência de comitês de ética hospitalar e de pesquisa, protocolos interdisciplinares e espaços de escuta ativa são ferramentas decisivas para a prevenção e resolução de conflitos relacionados à recusa terapêutica. Esses órgãos podem auxiliar na avaliação da capacidade decisória do paciente, na comunicação entre equipes de saúde e familiares, e na elaboração de recomendações que conciliem a ética profissional com o respeito às convicções individuais. Além disso, políticas de capacitação continuada em bioética e direitos humanos para profissionais da saúde contribuem para o fortalecimento de uma cultura institucional orientada pelo diálogo e pela corresponsabilidade. Outro aspecto relevante diz respeito à objeção de consciência médica**,** que surge quando o profissional se recusa a seguir a vontade do paciente por razões éticas, morais ou religiosas. Embora o direito à objeção seja reconhecido, ele não é absoluto e deve ser exercido de modo compatível com o dever de garantir continuidade e qualidade do cuidado. A governança pública, nesse contexto, deve estabelecer mecanismos que permitam conciliar a autonomia do paciente com a integridade moral do profissional, sem comprometer o acesso ao tratamento ou a assistência adequada. A mediação institucional, portanto, assume papel fundamental para evitar tanto a imposição quanto a omissão. Em termos de políticas públicas, a efetivação do direito à recusa de tratamento requer a integração de princípios éticos, instrumentos jurídicos e estruturas administrativas que assegurem clareza de procedimentos, proteção contra abusos e mecanismos de responsabilização. Isso inclui desde a padronização de formulários de consentimento e recusa informada até a criação de sistemas de registro e acompanhamento dessas decisões. Além disso, a transparência e a accountability na gestão de casos complexos devem ser garantidas por instâncias externas de controle, como os conselhos profissionais e os órgãos de saúde pública. Conclui-se que afirmar a recusa de tratamento como expressão legítima da dignidade humana requer mais do que respaldo normativo; exige a construção de modelos de governança pública capazes de garantir mediação ética, segurança jurídica e responsabilidade compartilhada no cuidado. A efetivação desse direito pressupõe uma cultura institucional que reconheça o paciente como agente moral autônomo, mas também como sujeito inserido em redes de cuidado e responsabilidade coletiva. Assim, a ética da recusa de tratamento não se limita à oposição entre autonomia e beneficência, mas se configura como um campo de deliberação pública**,** em que a decisão individual deve ser compreendida à luz dos valores democráticos, do pluralismo moral e do compromisso social com o cuidado humano. Em

síntese, a recusa terapêutica é um fenômeno que desafia as fronteiras entre o direito, a ética e a política pública. Sua adequada gestão demanda uma abordagem sistêmica que integre princípios normativos, sensibilidade ética e capacidade institucional. Somente por meio de estruturas sólidas de governança — pautadas pela escuta, transparência e diálogo — será possível transformar o conflito em oportunidade de aprendizado ético e aprimoramento democrático no campo da saúde.

Palavras-chaves: Bioética clínica; Mediação institucional; Consentimento informado; Autonomia viciada; Ortotanásia

1 INTRODUÇÃO

A relação médico-paciente sempre ocupou posição central no campo da saúde e do direito, sendo historicamente marcada por assimetrias de saber e de poder que consolidaram um modelo paternalista, no qual as decisões terapêuticas eram tomadas quase exclusivamente pelo profissional de saúde (Silmann, 2019). Com o avanço do Estado Democrático de Direito e a incorporação dos direitos fundamentais às políticas públicas de saúde, essa relação passa a ser reinterpretada como um espaço de corresponsabilidade e diálogo, no qual a autonomia do paciente, o dever informacional e o consentimento livre e esclarecido emergem como pilares normativos e éticos (Diniz, 2017; Teixeira, 2010).

O estado da arte sobre o tema evidencia que, tanto no plano internacional quanto no nacional, há um movimento de valorização da autonomia do paciente e da limitação do poder médico. A Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO (2005) consagrou, no artigo 6º, a necessidade de consentimento prévio, livre e esclarecido para qualquer intervenção médica. No Brasil, resoluções do Conselho Federal de Medicina, como a nº 1.805/2006, a nº 1.995/2012 e a nº 2.232/2019, normatizam a ortotanásia, as diretivas antecipadas de vontade e a recusa terapêutica, consolidando um marco regulatório para a prática clínica (CFM, 2019). Pesquisadores como Pazinatto (2019) e Sucupira (2007) ressaltam que a formação médica deve incorporar habilidades de comunicação e empatia para que esses princípios sejam efetivados no cotidiano assistencial.

Não obstante esse avanço normativo, persistem tensões significativas. A recusa de tratamento desafia não apenas o saber médico, mas também a capacidade das instituições públicas de saúde de acolherem decisões que contrariam expectativas sociais de preservação da vida a qualquer custo (Silmann, 2019). Trata-se, portanto, de um conflito público de alta complexidade, que demanda mecanismos de governança democrática do cuidado, mediação institucional e reconhecimento da pluralidade ética e existencial dos sujeitos (Diniz, 2017). Surge, assim, a problemática central deste trabalho: como a relação médico-paciente, diante da recusa de tratamento, pode ser gerida

eticamente em consonância com os princípios da autonomia, do dever informacional e do consentimento livre e esclarecido, considerando os limites da atuação do profissional de saúde e os instrumentos de governança pública disponíveis para a mediação desses conflitos?

Para enfrentar essa questão, o estudo tem como objetivo geral analisar, sob a perspectiva da governança e das políticas públicas para a gestão de conflitos, a relação médico-paciente em contextos de recusa de tratamento, com foco nos limites do profissional da saúde diante da necessidade de respeitar os direitos do paciente. São definidos como objetivos específicos: (i) examinar a evolução histórica da relação médico-paciente, com ênfase na transição do modelo paternalista para o paradigma da autonomia e da corresponsabilidade; (ii) fundamentar a tríade autonomia, dever informacional e consentimento livre e esclarecido como pilares jurídicos e éticos da decisão do paciente; (iii) identificar as principais causas de vício na manifestação de vontade, considerando fatores psíquicos, cognitivos, socioculturais e institucionais; (iv) discutir a objeção de consciência e seus limites legais, éticos e políticos na recusa terapêutica; e (v) propor um enquadramento da recusa de tratamento como problema de política pública, sugerindo diretrizes de governança institucional, protocolos de mediação e dispositivos normativos que favoreçam a escuta qualificada e o respeito à autodeterminação do paciente.

Do ponto de vista metodológico, adota-se o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas as contribuições de autores nacionais e internacionais no campo da bioética, do biodireito, da psicologia jurídica, das políticas públicas e da governança em saúde, bem como normas constitucionais, civis, sanitárias e infralegais aplicáveis ao tema, incluindo recomendações éticas nacionais e internacionais.

A estrutura do trabalho organiza-se em cinco seções principais, além desta introdução. A seção 2 reconstrói a trajetória histórica da relação médico-paciente, desde suas raízes hipocráticas até os desafios atuais da medicina democrática. A seção 3 analisa a tríade ética da decisão em saúde, com destaque para situações de autonomia viciada. A seção 4 aprofunda os fundamentos jurídicos da recusa de tratamento e os dilemas relacionados à objeção de consciência e à distanásia. A seção 5, de disposições finais, retoma

criticamente os achados da pesquisa. E a seção 5.1 discute a recusa de tratamento como problema de governança pública, propondo mecanismos de mediação institucional e gestão democrática dos conflitos em saúde.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 a relação médico-paciente: trajetória, desafios e despaternalização

A relação médico-paciente constitui uma construção histórica permeada por transformações culturais, epistemológicas e institucionais. Desde a Antiguidade, esse vínculo foi estruturado sobre a base da confiança e da autoridade conferida ao médico, inicialmente como figura associada à magia, à religião ou ao castigo divino. Com o tempo, a medicina foi se racionalizando e institucionalizando, mas sem que isso significasse, necessariamente, a centralidade do paciente no processo terapêutico. Ao contrário, durante séculos, o sujeito em sofrimento foi reduzido à condição de objeto de intervenção, eclipsado pela ênfase na doença e em seus aspectos técnicos e clínicos (Ismael, 2005).

A concepção de que o paciente deve ser compreendido como um ser integral, e não como mero portador de sintomas, remonta aos ensinamentos hipocráticos. Hipócrates defendia que o médico deveria conhecer profundamente seu paciente, observando não apenas os sinais físicos, mas também seu modo de vida, contexto familiar, alimentação, vínculos sociais e vulnerabilidades (Bynum, 2011). Essa abordagem foi resgatada no século XVIII por Samuel Hahnemann, que reafirmava que “não existe separação entre a doença e o doente” (Ismael, 2005, p. 76). William Bynum reforça esse ideal ao observar que o médico hipocrático precisava atentar às dimensões sociais e subjetivas da vida do paciente, muito além do corpo adoecido (Bynum, 2011, p. 16).

Apesar da permanência desses princípios em diversas tradições médicas, a modernidade científica consolidou um modelo biomédico centrado na objetividade, na especialização e na fragmentação do cuidado. Com isso, a escuta ativa, a empatia e a construção compartilhada da decisão terapêutica foram progressivamente relegadas a segundo plano, exigindo, na contemporaneidade, um esforço consciente de revalorização dessas práticas (Ismael, 2005). Como adverte Silmann (2019), a medicina atual já não

pode se apoiar em um paternalismo protetor, mas deve promover a autonomia do paciente por meio de uma escuta ética e sensível às suas necessidades.

Esse desafio é ainda mais evidente diante do risco de se interpretar o sujeito apenas a partir de classificações nosológicas, como os CIDs, o que pode reforçar práticas padronizadas e desumanizadas de cuidado. Pazinatto (2019) critica justamente essa lógica reducionista, que retira do paciente a condição de sujeito ativo na gestão de seu processo de saúde e doença. Para romper com essa estrutura, é necessário resgatar a dimensão relacional e dialógica da clínica, reconhecendo que a complexidade das demandas trazidas pelos pacientes ultrapassa os limites do saber biomédico tradicional.

Sucupira (2007) observa que questões como violência doméstica, sofrimento psíquico, conflitos familiares, instabilidade no trabalho ou dificuldades escolares estão cada vez mais presentes nas consultas médicas, exigindo dos profissionais competências que extrapolam a técnica e convocam habilidades de escuta, comunicação e mediação. Isso implica a necessidade de reformular profundamente a formação médica, reorientando-a para uma atuação interdisciplinar, ética e sensível às múltiplas dimensões da vida do paciente.

Nesse sentido, o Código de Ética Médica (CFM, 2018) estabelece, em seu artigo 2º, que "o alvo de toda a atenção do médico é a saúde do ser humano, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional". O respeito à dignidade, à integridade e aos direitos do paciente deve nortear todas as ações do profissional da saúde. Como destaca Nogueira (2017, p. 189), o médico está eticamente vinculado à proteção do ser humano, sendo vedado o uso de seu saber para causar sofrimento físico ou moral, violar a dignidade da pessoa ou desconsiderar sua integridade.

Esses princípios se concretizam por meio de quatro fundamentos interdependentes da ética médica contemporânea: beneficência, não maleficência, respeito à autonomia e consentimento livre e esclarecido (Diniz, 2017). Tais elementos constituem o núcleo normativo da relação médico-paciente e devem ser compreendidos como dispositivos de governança clínica, que permitem mediar os conflitos entre saber técnico e decisão subjetiva, especialmente em contextos sensíveis como a recusa de tratamento.

Assim, é a partir dessa transformação paradigmática, da autoridade técnica à corresponsabilidade ética, que se deve compreender a recusa terapêutica como um direito do paciente e como um teste crucial para a maturidade democrática das práticas clínicas. Trata-se não apenas de um imperativo moral, mas de uma exigência político-institucional: construir uma governança da relação médico-paciente que seja capaz de acolher o dissenso, respeitar a vulnerabilidade e garantir a escuta qualificada como princípio de justiça e cuidado.

2.2 A Tríade: princípio da autonomia, dever informacional e consentimento livre e esclarecido

A autonomia do paciente, o dever informacional do profissional de saúde e o consentimento livre e esclarecido formam uma tríade normativa e ética que orienta a relação médico-paciente contemporânea. Esses elementos, interdependentes, subsidiam a tomada de decisão pelo paciente e delimitam os parâmetros legais e éticos da atuação médica, especialmente em contextos de recusa de tratamento (Diniz, 2017). O princípio da autonomia ou autodeterminação expressa a capacidade do paciente de decidir sobre a continuidade ou não do tratamento que lhe é recomendado, estando intrinsecamente vinculado ao consentimento livre e esclarecido.

O consentimento livre e esclarecido representa o primeiro passo para que o paciente, a partir da compreensão adequada de seu quadro clínico, possa determinar e manifestar sua vontade de forma legítima. Para Teixeira (2010, p. 65-66), o consentimento inaugura "a passagem da concepção objetiva do corpo para uma outra subjetivada, pois no contexto democrático pressupõe o respeito de cada um governar livremente seu próprio corpo […], nem terceiro nem o Estado poderão intervir no corpo sem o consentimento do indivíduo sob pena de se tratar de ato ilegítimo no ordenamento jurídico".

Para que esse consentimento seja válido, o dever informacional do médico deve ser cumprido de maneira clara, acessível e compatível com a capacidade cognitiva do paciente. Montanelli (apud Cavalieri Filho, 2005) observa que a informação deve estar de acordo com a capacidade pessoal do indivíduo; esta, segundo Trindade (2014, p. 79),

inclui "aprendizagem, memória, raciocínio, pensamento e linguagem". Nogueira (2017, p. 192) reforça que não basta ao médico expor dados técnicos: é imprescindível que utilize todos os meios necessários para elucidar dúvidas e garantir que a informação seja efetivamente compreendida.

Ainda assim, Nogueira (2017, p. 197) adverte que, na prática, o referencial informativo que sustenta o juízo de decisão do paciente vai além de sua compreensão leiga, o que faz com que o médico, ao informar e opinar, acabe por estruturar as bases sobre as quais o discernimento será formado. Essa assimetria exige do profissional uma postura ética e dialógica, de modo a não conduzir indevidamente a decisão do paciente nem comprometer sua autonomia. Caso contrário, o consentimento poderá estar eivado de vício, tornando-se juridicamente questionável (Salamacha, 2011). Como assinala Cavalieri Filho (2005, p. 400), "a falta de informação pode levar o médico ou hospital a ter de responder […] pela omissão em informar ao paciente os riscos reais do tratamento".

Reconhecendo essa complexidade, o Conselho Federal de Medicina publicou a Recomendação nº 1/2016, segundo a qual o consentimento livre e esclarecido consiste no ato de decisão, concordância e aprovação do paciente ou de seu representante, após a necessária informação e explicações sob responsabilidade do médico, sendo fundamental que o processo ocorra livre de influência ou vício (CFM, 2016). A recomendação vincula, assim, o médico ao dever informacional e à autonomia do paciente, estabelecendo um padrão mínimo de governança ética na prática clínica.

A importância do consentimento livre e esclarecido transcende, porém, as normas nacionais. Desde 2005, a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos da UNESCO consagra, em seu artigo 6º, que qualquer intervenção médica de caráter preventivo, diagnóstico ou terapêutico só deve ser realizada com o consentimento prévio, livre e esclarecido da pessoa em causa, que pode retirá-lo a qualquer momento sem que disso resulte prejuízo (UNESCO, 2005). Esse dispositivo internacional reforça que a tríade autonomia–informação–consentimento não é apenas um requisito formal, mas um direito humano fundamental, cuja efetividade depende de mecanismos institucionais e pedagógicos.

Nogueira (2017, p. 197) enfatiza que o dever de informar volta-se à garantia de esclarecimento do paciente quanto às variáveis pertinentes à prestação do serviço médico,

sendo uma tarefa mais complexa do que aparenta. Na relação médico-paciente atual, a autonomia é frequentemente marcada por elementos de heteronomia e constrói-se, sobretudo, de forma dialogada. Essa constatação exige que o profissional reconheça situações em que a autonomia pode estar viciada por fatores externos ou internos, como a intervenção de familiares, pressões culturais, condições psíquicas ou cognitivas, o que demanda estratégias específicas de comunicação e proteção do paciente.

Portanto, a tríade autonomia, dever informacional e consentimento livre e esclarecido funciona como eixo estruturante de uma governança ética da prática clínica, capaz de mediar o conflito entre saber técnico e decisão subjetiva. Ela exige do profissional não apenas o cumprimento formal de normas, mas a adoção de uma postura proativa para garantir que a manifestação de vontade do paciente seja genuína, consciente e livre de vícios, condição indispensável para que a recusa de tratamento seja legitimamente respeitada.

2.2.1 Autonomia viciada: vulnerabilidades cognitivas, interferências externas e limites institucionais

O princípio da autonomia está diretamente relacionado à capacidade do indivíduo de manifestar sua vontade com plena consciência e discernimento. No campo da saúde, tal manifestação exige a presença de competências cognitivas, emocionais e relacionais que sustentem uma decisão livre, informada e consistente. Entretanto, é justamente nessa exigência que residem algumas das mais delicadas problemáticas jurídicas e éticas envolvendo a recusa de tratamento. A despeito da presunção de capacidade decisória do paciente, nem sempre essa autonomia está isenta de vícios, sejam eles de natureza psicológica, cognitiva, social ou espiritual.

A possibilidade de que uma manifestação de vontade resulte, ainda que involuntariamente, em dano irreversível ao próprio paciente, exige do profissional uma análise crítica da capacidade de autodeterminação, especialmente nos casos em que a recusa ao tratamento pode implicar em sofrimento, perda funcional ou até morte. Nesses contextos, o conceito jurídico de personalidade, tal como descrito no artigo 2º do Código Civil Brasileiro, torna-se central para balizar a proteção legal do sujeito enquanto titular

de direitos e obrigações desde a concepção (Brasil, 2002). Conforme Tapedino (2004, p. 53), "a tutela da personalidade não pode se conter em setores estanques", exigindo proteção integral que transcenda a dicotomia entre direito público e privado, orientada pela cláusula geral da dignidade da pessoa humana.

A capacidade jurídica de exercício implica a possibilidade de o sujeito agir por si na vida civil, distinguindo o lícito do ilícito e avaliando o que é conveniente ou prejudicial. No campo da saúde, essa competência assume caráter instrumental, uma vez que sua finalidade é distinguir pacientes aptos a tomar decisões autônomas daqueles que necessitam de supervisão ou representação, conforme observa Silmann (2019).

A discussão sobre a autonomia torna-se ainda mais sensível diante de pessoas com deficiência ou condições que limitem sua plena capacidade de compreensão. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) estabelece, em seu artigo 12, que o consentimento prévio, livre e esclarecido é indispensável para a realização de tratamento ou internação, exigindo do profissional o reconhecimento do grau e da forma de autonomia preservada, mesmo diante de restrições cognitivas (Brasil, 2015). Como destaca Huss (2011), muitas legislações contemporâneas rejeitam inferências automáticas de incapacidade com base em restrição civil, o que implica um novo paradigma para a proteção dos direitos da pessoa com deficiência.

A esse respeito, a governança pública da saúde desempenha papel estratégico na mediação dessas situações, devendo garantir que existam protocolos interdisciplinares, pareceres éticos e canais de apoio que subsidiem o profissional na tomada de decisões frente à autonomia viciada. Essa governança institucional deve ser fundamentada em políticas públicas que articulem a bioética, os direitos humanos e o direito sanitário como instrumentos de proteção ao paciente vulnerável e de respaldo ao profissional responsável.

Entre as diversa causas de comprometimento da autonomia podemos citar os fatores psicológicos e psiquiátricos, como traumas, transtornos de humor, quadros psicóticos, demência, sequelas de acidente vascular cerebral (AVC), traumatismo craniano ou uso abusivo de substâncias psicoativas. Tais condições podem afetar de forma significativa a cognição, a percepção da realidade e a capacidade de tomar decisões coerentes. Fuentes et al. (2014) ressaltam que tais déficits produzem impactos

comportamentais e emocionais que dificultam a adaptação ao adoecimento e ao processo terapêutico. Silmann (2019) observa que a competência deve ser avaliada caso a caso, pois diferentes quadros emocionais afetam a capacidade de compreensão diante de uma nova situação, especialmente se recorrente.

Além dos fatores internos, a autonomia do paciente pode ser viciada por interferências externas, notadamente a intervenção indevida de familiares, cuidadores ou terceiros em quem o paciente deposita confiança. Essa dinâmica pode ser motivada por valores culturais, religiosos ou afetivos divergentes dos do próprio paciente, gerando dúvidas, insegurança e decisões tomadas sob pressão emocional (Souza, 2021). Embora o diálogo com familiares possa, em muitos casos, enriquecer a deliberação do paciente, é preciso cautela quando tal influência promove uma alteração brusca ou contraditória da vontade previamente manifestada (Silmann, 2019). A atuação profissional nesse campo exige atenção às interações sociais do paciente e aos indícios de heteronomia decisória, sem, contudo, anular sua voz.

Outra dimensão complexa da autonomia viciada se refere às decisões fundamentadas em convicções religiosas, que, embora legítimas, podem tensionar os limites da atuação médica. O exemplo clássico são os pacientes Testemunhas de Jeová, que recusam transfusões de sangue mesmo diante de risco iminente de morte. Nesses casos, o profissional deve buscar alternativas terapêuticas compatíveis com as crenças do paciente, respeitando sua liberdade religiosa e evitando condutas invasivas ou autoritárias (Diniz, 2017). No entanto, situações que envolvam menores impúberes abrem margem para o debate jurídico sobre a prevalência do direito à vida em relação aos dogmas dos genitores, sendo comum o entendimento de que o melhor interesse da criança deve prevalecer (Silmann, 2019).

Diante da multiplicidade de fatores que podem comprometer a autenticidade da vontade do paciente, torna-se imprescindível que o profissional de saúde esteja preparado não apenas para identificar sinais de autonomia viciada, mas também para acionar os mecanismos institucionais e interdisciplinares de apoio à decisão clínica, como comissões de ética, consultas bioéticas, protocolos assistenciais e pareceres jurídicos. A recusa de tratamento, nesses casos, não pode ser acolhida automaticamente, tampouco desconsiderada por juízo subjetivo. É papel do Estado, por meio das políticas públicas e

da estrutura de governança da saúde, oferecer as ferramentas de suporte técnico e ético para que tais decisões sejam validadas ou mediadas com justiça, segurança e dignidade.

2.3 O direito na recusa de tratamento: fundamentos jurídicos, limites profissionais e tensões éticas

A recusa de tratamento por parte do paciente constitui um direito fundamental, cuja legitimação se encontra tanto na Constituição da República Federativa do Brasil quanto no Código Civil. O artigo 5º, inciso II, da Carta de 1988 estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Brasil, 1988), enquanto o artigo 15 do Código Civil, ao tratar dos direitos da personalidade, explicita que "ninguém pode ser constrangido a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica" (BRASIL, 2002). Esses dispositivos expressam a centralidade da autonomia como princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito infraconstitucional, o Conselho Federal de Medicina (CFM), ao normatizar a ética médica, reconheceu de forma explícita o direito do paciente à recusa terapêutica. A Resolução CFM nº 2.232/2019 estabelece as normas éticas para a recusa de tratamento por pacientes e para a objeção de consciência por parte de profissionais, reafirmando a autonomia como valor jurídico e bioético prioritário (CFM, 2019). Apesar de controvérsias geradas por trechos da norma, como a suspensão do artigo 6º e do §2º do artigo 5º, permanece clara a diretriz institucional de proteger a manifestação de vontade do paciente nos limites da legalidade e da segurança clínica.

Entretanto, a aplicação concreta desse direito encontra obstáculos importantes, sobretudo quando confrontado com a objeção de consciência do profissional, o qual pode recusar-se a seguir a vontade do paciente por motivos morais, éticos ou religiosos. Nesses casos, surge o conflito entre dois princípios igualmente relevantes: a autonomia do paciente e a beneficência do médico. Este último, compreendido como o dever de promover o bem do paciente, pode, em determinadas circunstâncias, assumir contornos paternalistas, especialmente quando desconsidera a perspectiva subjetiva do paciente sobre o que constitui seu próprio bem-estar (Silmann, 2019).

Essa sobreposição entre beneficência e paternalismo é objeto de crítica por parte da doutrina contemporânea. Para Stancioli (2004, p. 96-97), "o dever de assistência busca fornecer os meios necessários para o suposto bem-estar de um indivíduo; o paternalismo, diversamente, inibe e repele, por vezes normativamente, a visão crítica pessoal do membro da comunidade relativamente ao bem-estar". Assim, o profissional que atua exclusivamente com base em sua própria concepção de benefício pode, ainda que involuntariamente, violar o princípio da autonomia e o direito à dignidade do paciente.

Essa problemática se agrava quando inserida em um contexto social que supervaloriza a vida biológica em detrimento da qualidade de vida e do sofrimento evitável. Silmann (2004) alerta para a dificuldade de se aceitar, culturalmente, que a vida não pode ser imposta a qualquer custo, e que a dignidade exige o reconhecimento do direito de não prolongá-la artificialmente. É nesse contexto que emergem as diretivas antecipadas de vontade, instrumento pelo qual o paciente, ainda em plena consciência, pode registrar sua recusa a determinados procedimentos futuros. Souza (2021) destaca que, mesmo diante da existência de tais registros, há casos em que a vontade do paciente é desconsiderada por familiares ou pelo próprio corpo clínico, revelando falhas nos mecanismos de governança institucional.

Ao contrário da eutanásia, que consiste na ação deliberada de provocar a morte com ou sem consentimento do paciente, a recusa de tratamento, especialmente em estágios avançados de doenças crônicas ou incuráveis, deve ser compreendida como expressão legítima do direito à ortotanásia, ou seja, ao morrer com dignidade, sem intervenções desproporcionais ou fúteis. Menezes, Selli e Alves (2009) ressaltam que submeter o paciente a tratamentos agressivos e ineficazes contra sua vontade configura distanásia, prolongando inutilmente o sofrimento e violando os princípios da boa prática médica.

Ciente dessa realidade, o CFM publicou a Resolução nº 1.805/2006, que autoriza a limitação ou suspensão de tratamentos em casos de doenças terminais graves e incuráveis, desde que respeitada a vontade do paciente ou de seu representante legal (CFM, 2006). A Resolução nº 1.995/2012 trata das diretivas antecipadas de vontade e estabelece parâmetros para sua validade e aplicação (CFM, 2012). Por sua vez, o Código

de Ética Médica de 2018 reafirma, em seu capítulo I, o dever de respeitar a autonomia do paciente em todas as fases do cuidado (CFM, 2018).

Mesmo em um ambiente normativo protetivo à autodeterminação, é necessário reconhecer situações excepcionais em que o profissional pode atuar sem consentimento expresso. Diniz (2017, p. 847-849) sistematiza essas hipóteses:

> a) Em caso de urgência, diante de iminente risco de vida e ausência de tempo hábil para obter consentimento;
>
> b) Quando há impossibilidade de obter o consenso do paciente ou de seus familiares em situações emergenciais;
>
> c) Quando a informação clínica deve ser dirigida ao representante legal ou, em sua ausência, a parente próximo ou ao juiz competente;
>
> d) Quando há privilégio terapêutico, isto é, quando a informação ao paciente representa risco à sua saúde;
>
> e) Quando o paciente renuncia expressamente ao direito de ser informado, delegando a terceiros essa função.

Contudo, mesmo nessas situações limítrofes, a decisão médica deve ser pautada pela proporcionalidade, transparência e fundamentação técnica, de modo a evitar abusos de autoridade ou interferências indevidas motivadas por convicções pessoais. As políticas públicas de saúde, nesse cenário, devem estruturar mecanismos de controle ético e jurídico das decisões clínicas em contextos extremos, assegurando tanto a proteção da vida quanto a dignidade da morte, conforme os valores e escolhas do paciente.

Assim, o direito à recusa de tratamento se afirma como um corolário do direito à autonomia, à liberdade de consciência, à dignidade e à autodeterminação existencial. Sua efetivação depende não apenas do arcabouço legal vigente, mas da existência de uma governança clínica e institucional capaz de proteger a vontade do paciente sem fragilizar a segurança jurídica do profissional. Trata-se de um campo limiar entre o jurídico, o ético, o clínico e o político, que exige sensibilidade, escuta e maturidade democrática para que se traduza em cuidado, e não em conflito.

2.3.1 Governança pública e mediação institucional da recusa terapêutica

A recusa de tratamento não deve ser compreendida como um mero desacordo pontual entre paciente e profissional de saúde, mas como uma manifestação legítima da pluralidade de valores, crenças, experiências e concepções de bem-estar que coexistem na sociedade contemporânea. Diante disso, a sua gestão ética e jurídica não se esgota na aplicação de normas individuais ou na avaliação do caso clínico em si, exigindo uma abordagem mais ampla, baseada nos instrumentos da governança pública e das políticas públicas de saúde como mediadores estruturantes dos conflitos que emergem na clínica.

A governança pública tem se consolidado como um paradigma essencial da administração pública contemporânea, especialmente em cenários que envolvem decisões delicadas e multifatoriais como a recusa terapêutica. Trata-se de uma abordagem que integra múltiplos atores, Estado, sociedade civil, instituições de saúde e profissionais, em processos de decisão baseados na participação, na transparência, na corresponsabilidade e na busca por legitimidade democrática.

Conforme Ronconi (2011), a governança pública melhora a democracia ao permitir a articulação de diferentes interesses e saberes, promovendo uma administração voltada ao interesse público. Marques et al. (2024) reforçam que esse modelo se ancora em princípios compartilhados com a governança corporativa, como accountability, participação e eficácia, mas adaptados ao contexto da gestão dos bens coletivos. Nesse sentido, a recusa terapêutica não é apenas um desafio clínico-individual, mas um problema público que exige deliberação ética-institucional, articulação intersetorial e respostas estruturadas.

A interseção entre governança pública e mediação institucional é especialmente relevante para compreender como o Estado pode mediar os conflitos éticos, jurídicos e comunicativos que emergem nos cuidados de saúde. A recusa de tratamento, quando inserida nesse marco, torna-se um ponto de inflexão para testar a capacidade do sistema público de saúde de acolher a diferença, proteger a dignidade e promover a justiça sanitária. Governança, neste sentido, é um arranjo institucional que articula atores, saberes e normas em torno da construção de respostas legítimas e equitativas a dilemas ético-clínicos.

Governança clínica democrática implica institucionalizar protocolos interdisciplinares, comissões hospitalares de bioética, pareceres técnico-jurídicos,

núcleos de apoio à decisão e espaços de escuta qualificada. A atuação de comitês bioéticos, o uso de pareceres técnico-jurídicos acessíveis e o apoio de núcleos de suporte à decisão clínica são exemplos de práticas de governança que viabilizam uma mediação qualificada entre os princípios da autonomia, da beneficência, da legalidade e da justiça. Como destacam Souza et al. (2024), a transparência, a prestação de contas e o compromisso com a equidade são pilares dessa nova forma de gestão dos conflitos em saúde.

Ademais, políticas públicas bem estruturadas devem criar as condições materiais e simbólicas para o pleno exercício da autonomia, especialmente em contextos marcados pela vulnerabilidade. Isso implica, por exemplo, incorporar a bioética clínica e a comunicação em saúde nos currículos de formação profissional, fomentar práticas de alfabetização em saúde, institucionalizar os registros públicos de diretivas antecipadas de vontade, e investir na formação contínua das equipes sobre comunicação e decisão compartilhada (Silva et al., 2024).

Nesse cenário, a governança eletrônica também se mostra uma aliada estratégica. Conforme Soares Jr. et al. (2022), ferramentas digitais podem ampliar o acesso à informação, facilitar a comunicação entre pacientes e profissionais, e garantir maior rastreabilidade e segurança às manifestações de vontade do paciente. Isso é particularmente relevante nas recusas terapêuticas, onde o acesso rápido a documentos como consentimentos informados e diretivas antecipadas pode ser determinante.

A nova gestão pública, tal como descrita por Girardi e Torres (2024), ao enfatizar eficiência, responsabilidade e centralidade no usuário, contribui para modelar estruturas institucionais mais abertas ao diálogo, à escuta ativa e à construção compartilhada de decisões. Como complementa Matias-Pereira (2022), essa nova lógica de governança demanda que os sistemas públicos de saúde sejam responsivos, sensíveis às diversidades culturais e linguísticas, e atentos às desigualdades estruturais que condicionam o acesso à informação e ao cuidado.

A recusa terapêutica, portanto, deve ser tratada como um indicador crítico de qualidade democrática e de maturidade institucional do sistema de saúde. A má condução desses casos pode resultar em judicializações desnecessárias, violações de direitos fundamentais, desgaste de vínculos assistenciais e sofrimento evitável. Por essa razão,

cabe ao Estado, em especial ao SUS, implementar mecanismos normativos, operacionais e formativos que deem suporte à decisão clínica compartilhada.

A governança pública precisa reconhecer que a autonomia não se realiza em abstrato, mas depende de condições sociais, cognitivas e comunicacionais concretas. Muitas vezes, os pacientes que recusam tratamentos o fazem sem acesso pleno às informações, sob pressões familiares, religiosas ou institucionais, ou mesmo sem a devida escuta profissional. Assim, garantir a autonomia exige também combater as iniquidades que atravessam o cuidado: desigualdades de linguagem, tempo assistencial, escuta qualificada e legitimidade moral.

Por fim, ao reconhecer a recusa de tratamento como direito legítimo, e ao estruturar instituições capazes de acolhê-la com maturidade e responsabilidade, a governança pública e as políticas de saúde promovem um modelo de cuidado centrado na dignidade, na escuta e na liberdade responsável. Essa é a base ética de um sistema de saúde justo: não prolongar a vida a qualquer custo, mas cuidar do outro respeitando sua humanidade, seus limites e suas escolhas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo central analisar a recusa de tratamento na relação médico-paciente à luz da tríade ética composta pelos princípios da autonomia, do dever informacional e do consentimento livre e esclarecido, examinando os limites da atuação do profissional de saúde diante da manifestação legítima da vontade do paciente. Como ponto de partida, buscou-se responder à seguinte problemática: a relação médico-paciente, frente sua evolução histórica e às normas ético-jurídicas vigentes, permite que a recusa de tratamento seja legitimamente acolhida, mesmo diante de conflitos éticos, clínicos e institucionais?

Com base na análise teórica, normativa e bioética desenvolvida ao longo do trabalho, conclui-se que sim, a recusa de tratamento configura um direito juridicamente amparado e eticamente justificado, desde que sejam respeitadas as condições de manifestação válida da autonomia e observadas as situações excepcionais que autorizam a atuação profissional em nome da preservação da vida. A autonomia do paciente,

enquanto expressão da dignidade humana, impõe-se como princípio jurídico e clínico que deve ser promovido, e não apenas tolerado, no interior das práticas de cuidado.

No desenvolvimento do estudo, os objetivos específicos propostos foram plenamente alcançados. Primeiramente, resgatou-se a evolução da relação médico-paciente, desde o modelo paternalista até a contemporaneidade, marcada pela centralidade da escuta, da corresponsabilidade e da horizontalidade decisória. Em seguida, examinou-se detalhadamente a tríade normativa que sustenta a autodeterminação do paciente. Também foram discutidas as situações de autonomia viciada, destacando os riscos decorrentes de fatores cognitivos, emocionais, sociais e religiosos. Por fim, aprofundou-se a análise dos fundamentos jurídicos da recusa terapêutica, com destaque para as tensões entre a autonomia do paciente e a objeção de consciência do profissional.

Como principal contribuição teórica, o artigo insere a recusa de tratamento no campo mais amplo da governança pública e da mediação institucional dos conflitos em saúde, deslocando o debate de uma análise restrita à clínica individual para uma abordagem situada no contexto das políticas públicas, da justiça sanitária e da bioética pública. Esse deslocamento permite compreender a recusa não como um obstáculo à assistência, mas como um teste à maturidade ética, política e institucional do sistema de saúde.

Do ponto de vista prático, o estudo oferece subsídios para a construção de diretrizes e protocolos interdisciplinares voltados à proteção da autonomia do paciente e ao amparo ético-legal do profissional da saúde. Também aponta para a necessidade de investimentos em formação continuada, alfabetização em saúde, ampliação de comitês de bioética e integração de instrumentos como as diretivas antecipadas de vontade aos sistemas públicos de registro e consulta clínica.

Contudo, reconhece-se que o presente trabalho apresenta limitações decorrentes de sua abordagem teórica e documental. Não foram analisados casos clínicos concretos nem dados empíricos que permitissem avaliar, com maior profundidade, como se dá a aplicação das normas estudadas nos diferentes contextos regionais e institucionais do sistema de saúde brasileiro, em especial no SUS. Também não foram abordadas, de forma aprofundada, as dimensões econômicas e estruturais que limitam o exercício efetivo da autonomia em contextos de vulnerabilidade social.

Diante disso, sugere-se como agenda para pesquisas futuras a realização de estudos empíricos que investiguem os desafios enfrentados por profissionais da saúde, gestores e pacientes no reconhecimento e operacionalização da recusa terapêutica. Também se recomenda a análise comparada de experiências internacionais de governança clínica democrática, que possam inspirar a formulação de políticas públicas voltadas à consolidação de uma ética do cuidado baseada no respeito à pluralidade, à liberdade e à dignidade dos sujeitos.

Em síntese, afirmar o direito à recusa de tratamento é reafirmar o valor da autonomia como pilar da cidadania em saúde. É reconhecer que a boa medicina não se mede apenas pelo prolongamento da vida, mas pela capacidade de respeitar o fim dela quando este se impõe, garantindo que o cuidado permaneça mesmo quando a cura já não é possível.

REFERÊNCIAS

ABDALLA-FILHO, E.; CHALUB, M.; TELLES, L. B. **Psiquiatria forense de Taborda**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 16 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n.127, p. 2-11, 7 de jul de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BYNUM, W. **A história da medicina**. Trad. Flavia souto maior. Porto Alegre: L&PM pocket, 2011.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. 6.d. São Paulo: Malheiros, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). **Recomendação CFM 1/2016**, **de 21 janeiro de 2016.** Dispõe sobre o processo de obtenção de consentimento livre e esclarecido na assistência médica. Disponível em: https://portal.cfm.org.br/images/Recomendacoes/1_2016.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). **Resolução CFM nº 1.805, de 9 de novembro 2006**. Na fase terminal de enfermidades graves e incuráveis, é permitido ao médico limitar ou suspender procedimentos e tratamentos que prolonguem a vida do doente, garantindo-lhe os cuidados necessários para aliviar os sintomas que levam ao sofrimento, na perspectiva de uma assistência integral, respeitada a vontade do paciente ou seu representante legal. Diário Oficial da União. Brasília, p. 169, 28 nov. 2006. Seção 1. Disponível em https://bit.ly/3pJADTF. Acesso em: 14 set. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). **Resolução CFM nº 1.995, de 9 de agosto de 2012**. Dispõe sobre as diretivas antecipadas de vontade dos pacientes. Diário Oficial da União. Brasília, p. 269-70, 31 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: https://bit.ly/3cAnokI. Acesso em: 08 set. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). **Resolução CFM nº 2.217/2018 de 01 de novembro de 2018**. Aprova o Código de Ética Médica. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2018/2217. Acesso em: 20 set. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). **Resolução CFM no 2.232, de 17 de julho de 2019**. Estabelece normas éticas para a recusa terapêutica por pacientes e objeção de consciência na relação médico-paciente. Diário Oficial da União. Brasília, p. 113-4, 16 set. 2019. Seção 1. Disponível em https://bit.ly/3ar9T46. Acesso em: 09 set. 2025.

DINIZ, M. H. **O estado atual do biodireito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FUENTES, D; MALLOY-DINIZ, L. F.; CAMARGO, C.H.P; CONSENZA, R.M. (orgs.). **Neuropsicologia: teoria e prática**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

GIRARDI, J.; TORRES, R. A Operacionalização da política de governança na Administração Pública federal. **Revista Ciência em Evidência**, v. 4, n. 2, p. e0230013-e0230013, 2023.

ISMAEL, J. C. **O médico e o paciente**: breve histórico de uma relação delicada. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: MG editores, 2005.

MARQUES, Barbara Cristina Marreto; MANTOAN, Alyne; DA SILVA, Renato Emanuel Gomes. Estudo bibliométrico da produção acadêmica brasileira sobre governança pública entre 2017 e 2021. **International Contemporary Management Review**, v. 5, n. 2, p. e92-e92, 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade: Governance in the public sector: emphasis on improving management, transparency and society participation. **Brazilian Journal of Development**, p. 56419-56441, 2022.

MENEZES, M.D; SELLI, L; ALVES, J.S. **Distanásia: percepção dos profissionais da enfermagem**. Rev. Latino-americana de enfermagem., v.17, n.4, p. 443-448, 2009.

NOGUEIRA, P. L. **Em defesa da vida**: aborto, eutanásia, pena de morte, suicídio, linchamento São Paulo: Saraiva, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos** [Internet]. 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_por. Acesso em: 18 set. 2025.

PAZINATTO, M.M. **A relação médico-paciente na perspectiva da Recomendação CFM 1/2016**. Revisa Bioética, v. 27(2), p. 234-243, 2019.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia (public governance: a chanllege to democracy. **Emancipação**, v. 11, n. 1, 2011.

SALAMACHA, C. T. F. **Erro médico** – inversão do ônus da prova. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

SILMANN, M. C. M. **Competência e recusa de tratamento médico por crianças e adolescentes**: um necessário diálogo entre biodireito e o direito infantojuvenil. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SOARES JUNIOR, E. C. et al. Os caminhos da governança pública. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 17, p. e04111739288-e04111739288, 2022.

SOUZA, A. C. R. et al. Evolução da estrutura de governança na Administração Pública: um estudo no Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 4, p. e3664-e3664, 2024.

SOUZA, R. T. P. **Documentos médicos comentados**. São Paulo: Editora Lujur, 2021.

STANCIOLI, B. **Relação jurídica médico-paciente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SUCUPIRA, A.C. **A importância do ensino da relação médico-paciente e das habilidades de comunicação na formação do profissional de saúde**. Interface – Comunicação, Saúde e educação, v. 11 (23), p. 624-627, 2007.

TAPEDINO, G. **A tutela da personalidade no Ordenamento Civil-Constitucional Brasileiro**. In: Temas de direito Civil: Renovar, 2004.

TEIXEIRA, A. C. B. **Saúde, corpo e autonomia privada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TRINDADE, J. **Manuel de psicologia Jurídica para operadores do direito**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2014.

NEGATIVA DE INSTAURAÇÃO DO INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL: REFLEXOS JURÍDICOS E ÉTICOS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

ORO, Dhyane Cristina[1]
GENTIL, Plínio Antônio Britto[2]

O presente artigo tem por objetivo analisar o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) como instrumento de política criminal voltado à racionalização da persecução penal no Brasil, observando suas implicações jurídicas, constitucionais e éticas, bem como seus potenciais riscos à efetivação dos direitos fundamentais, especialmente nos casos que envolvem pessoas em situação de hipervulnerabilidade ou possível inimputabilidade. Trata-se de tema de elevada relevância contemporânea, uma vez que o ANPP representa uma mudança significativa no paradigma da justiça criminal brasileira, deslocando parte da resolução penal do âmbito jurisdicional tradicional para uma esfera negocial e extrajudicial, inspirada em modelos estrangeiros de justiça penal consensual. O Acordo de Não Persecução Penal, introduzido formalmente no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, inseriu o artigo 28-A no Código de Processo Penal. O dispositivo legal estabelece que, nos crimes cometidos sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, o Ministério Público poderá propor ao investigado, antes do oferecimento da denúncia, um acordo que suspenda a persecução penal mediante o cumprimento de determinadas condições, como reparação do dano, prestação de serviços à comunidade ou pagamento de multa. Cumpridas as condições pactuadas, o acordo leva à extinção da punibilidade, sem necessidade de instauração de ação penal. A finalidade central do ANPP é "desafogar" o sistema de justiça criminal, reduzindo o número de processos penais, promovendo economia de recursos públicos e acelerando a resposta estatal às infrações penais de menor gravidade. Ao permitir que o acusado evite o processo judicial e preserve sua primariedade, o instituto também se insere na lógica da justiça penal negociada, na qual a confissão e o cumprimento de condições substituem o julgamento tradicional. Essa tendência está em consonância com experiências de outros países, notadamente o sistema norte-americano do *plea bargaining*, no qual grande parte das causas criminais é resolvida por meio de acordos entre acusação e defesa. No entanto, o modelo brasileiro apresenta peculiaridades e limitações relevantes. O ANPP é um instrumento extrajudicial, de natureza negocial, que depende exclusivamente da anuência do Ministério Público e do investigado, sendo o papel do juiz restrito à homologação, não podendo, assim, modificar as cláusulas acordadas, mas apenas verificar a regularidade, legalidade e

[1] Mestre. Faculdade de Americana. dhyane.oro@neveseoro.adv.br
[2] Doutor. UNIARA; PUC-SP. pabgentil@pucsp.br

voluntariedade do pacto. Essa característica acentua a centralidade do Ministério Público como protagonista da persecução penal e reforça a lógica de eficiência e celeridade processual, princípios que orientaram a criação do instituto. Contudo, a busca pela eficiência e pela economia processual não pode se sobrepor às garantias fundamentais do acusado. A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, consagrou o devido processo legal**,** o contraditório**,** a ampla defesa e a presunção de inocência como pilares da justiça penal. Sob essa perspectiva, o ANPP suscita debates quanto à compatibilidade entre a celeridade procedimental e a tutela integral dos direitos fundamentais, especialmente nos casos em que o investigado não possui plena compreensão de suas condições psíquicas, jurídicas ou sociais.

Um dos principais pontos de preocupação refere-se à eventual inimputabilidade do acusado no momento da celebração do acordo. Como o ANPP ocorre em fase pré-processual, anterior à instrução probatória e ao exame aprofundado das circunstâncias pessoais do investigado, há o risco de celebração de acordos com indivíduos incapazes de compreender o alcance das cláusulas firmadas. Isso pode ocorrer, por exemplo, em casos envolvendo pessoas com transtornos mentais**,** deficiências cognitivas**,** dependência química, ou que se encontram em contextos de vulnerabilidade extrema, sem acesso a defesa técnica adequada. A doutrina tem ressaltado que a voluntariedade e a compreensão plena do ato jurídico são requisitos indispensáveis à validade do ANPP, logo a ausência de uma avaliação prévia de imputabilidade ou de capacidade psíquica compromete a legitimidade do acordo e viola o princípio do consentimento informado, essencial à ética jurídica e processual. Assim, imprescindível que o Ministério Público e o defensor atuem com cautela e sensibilidade, assegurando que a manifestação de vontade do investigado seja livre, consciente e esclarecida. Sob o ponto de vista metodológico, o presente estudo foi desenvolvido por meio **de** pesquisa bibliográfica e documental, com base no método dedutivo, abrangendo doutrina especializada em Direito Penal, Direito Constitucional, Psicologia Jurídica e Psiquiatria Forense. Foram analisadas legislações pertinentes, resoluções ministeriais, orientações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e referências doutrinárias sobre justiça penal negociada. O objetivo é demonstrar que a aplicação do ANPP, embora inovadora, exige uma abordagem interdisciplinar e prudente, de modo a evitar que o instrumento, concebido para ampliar a eficiência, se transforme em mecanismo de exclusão e injustiça, especialmente para os hipervulneráveis. A experiência prática tem demonstrado que, em alguns casos, a proposta de ANPP é feita de maneira padronizada e automática, sem a devida análise das particularidades do investigado. Essa generalização contraria o princípio da individualização da pena e o ideal de justiça distributiva. Ademais, a ausência de controle judicial substancial sobre os termos do acordo — já que o juiz apenas o homologa — fragiliza a proteção do investigado contra possíveis abusos ou pressões indevidas. Há situações em que o acusado, temendo a instauração de um processo penal e suas

consequências, aceita o acordo sem plena consciência de seus direitos ou das provas existentes contra si, o que esvazia a legitimidade do consentimento. A crítica se intensifica quando se considera o contexto estrutural do sistema penal brasileiro, marcado por desigualdades socioeconômicas, seletividade punitiva e vulnerabilidade de certos grupos. Indivíduos pobres, negros, com baixa escolaridade ou portadores de transtornos mentais tendem a ser mais expostos às práticas punitivas e menos capazes de compreender a complexidade dos acordos propostos. Assim, sem mecanismos efetivos de avaliação da capacidade de discernimento e de acompanhamento psicológico ou jurídico, o ANPP corre o risco de reforçar desigualdades históricas e de violar o princípio da igualdade material**.** No plano constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) impõe que o Estado trate cada indivíduo como fim em si mesmo, e não como mero instrumento de eficiência processual. O direito à ampla defesa (art. 5º, LV) e o devido processo legal (art. 5º, LIV) asseguram que toda decisão que afete a liberdade de um cidadão seja precedida de procedimento justo, transparente e informado. Portanto, ainda que o ANPP tenha caráter consensual e beneficie o investigado com a extinção da punibilidade, ele deve ser aplicado dentro dos parâmetros da legalidade estrita, proporcionalidade e voluntariedade autêntica. Além disso, é necessário considerar a dimensão ética e psicológica do consentimento penal. A Psicologia e a Psiquiatria Forense oferecem importantes contribuições para compreender a capacidade decisória do acusado, sua suscetibilidade a pressões externas e sua habilidade de avaliar consequências jurídicas complexas. Em muitos casos, a simples presença de um defensor não garante que o indivíduo compreenda o significado jurídico do acordo. A atuação interdisciplinar, com apoio técnico especializado, pode prevenir erros e assegurar maior legitimidade aos acordos celebrados. Outro ponto de análise relevante diz respeito à função pedagógica e social do ANPP. Ao oferecer uma alternativa ao processo penal tradicional, o acordo deve servir não apenas à eficiência estatal, mas também à reintegração social do acusado **e à** reparação simbólica do dano causado**.** As condições impostas devem ser proporcionais, razoáveis e adequadas às circunstâncias do caso, evitando a imposição de sanções desnecessárias ou desproporcionais. A efetividade do ANPP, portanto, depende da capacidade do sistema de justiça de equilibrar celeridade com garantismo**,** eficiência com equidade**,** **e** autonomia com proteção. Conclui-se que o Acordo de Não Persecução Penal representa avanço importante na modernização da justiça criminal brasileira, mas sua aplicação requer cautela, sensibilidade e controle institucional adequado. A busca pela celeridade processual não pode se sobrepor à proteção dos direitos fundamentais, especialmente nos casos que envolvem indivíduos hipervulneráveis. O respeito à dignidade humana, à capacidade psíquica e à igualdade material deve orientar cada etapa da negociação penal. Em última análise, o ANPP só se consolidará como instrumento legítimo de justiça se for acompanhado de mecanismos de avaliação da imputabilidade**,** defesa técnica efetiva**,** transparência procedimental **e** participação judicial fiscalizatória, ainda que sem ingerência nos termos do acordo. Assim, será possível garantir

que a justiça penal negociada não se transforme em instrumento de coerção ou desigualdade, mas em verdadeiro mecanismo de racionalidade democrática, garantista e inclusiva, compatível com os valores constitucionais e com os princípios fundamentais do Estado de Direito.

Palavras-chaves: Acordo de não persecução penal; direitos fundamentai; eficiência processual; hipervulnerabilidade; inimputabilidade

1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Não Persecução Penal - ANPP veio como forma de alteração de paradigmas sociais, possibilitando que princípios constitucionais sejam devidamente aplicados dentro do contexto penal, como o princípio da celeridade processual.

Referido instrumento processual foi positivado em nosso ordenamento jurídico por meio da Lei 13.964/2019, popularmente conhecida como “Pacote Anticrime”, e que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2020.

Sem prejuízo, não se tratou de instituto novo, posto que a Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, datada de 07 de agosto de 2017, já previa acordo de não persecução penal muito semelhante ao trazido por esta alteração legislativa.

O ANPP, de forma semelhante à transação penal e a suspensão condicional do processo, é inspirado no instituto do *plea bargaining*, existente no direito do Estados Unidos da América, que consiste na possibilidade de o promotor “barganhar” com o acusado, que caso opte por formalizar o acordo e cumpra suas condições (muitas delas análogas as penas restritivas de direitos) evita ser denunciado e tem declarada extinta a sua punibilidade, mantendo sua primariedade.

Contudo, é necessário observar a situação sob outra ótica, para que ao tentar propiciar celeridade processual e vias negociais ao acusado, não se esteja na realidade ceifando os direitos de indivíduos que na realidade não tinham a possibilidade de compreensão de seus próprios atos, devendo ser possibilitado em tais situações a realização de incidente de insanidade mental e determinação quanto a inimputabilidade ou não deste.

Isto porque a jurisprudência pátria atualmente define como *standard* de prova para o oferecimento e homologação do ANPP o mesmo exigido para o recebimento de uma eventual denúncia, quais sejam, indícios razoáveis de autoria e prova da materialidade do crime.

Tal *standard* não contempla a eventual existência da inimputabilidade do acusado, posto considerar que tal excludente de culpabilidade exigiria dilação probatória a ser oportunamente analisada apenas com o julgamento do mérito da Ação Penal, posto exigir juízo de certeza por parte do magistrado.

Nesta seara, de rigor apontar que o Acordo de Não Persecução Penal é firmado apenas entre o Ministério Público (titular da Ação Penal) e o acusado e seu defensor, sendo que o

magistrado pode apenas homologar ou não referido instrumento, não cabendo àquele a possibilidade de discutir os termos ainda que em benefício do acusado.

Assim, e em vista a possibilidade de declaração da inimputabilidade do acusado, não há que se falar na aplicação, ou oferta, do acordo de não persecução penal, mas sim de medidas que se adequem a condição do indivíduo.

Para expor tais pensamentos o presente artigo buscará a exposição do conceito e possiblidades de aplicação do incidente de insanidade mental, também, será exposta uma breve movimentação histórico brasileira para o surgimento e assentamento do acordo de não persecução penal como via extraprocessual (ou processual dependendo da corrente analisada), e, por fim, a necessidade de aplicação do incidente de insanidade mental em fase de inquérito para que os direitos fundamentais do indivíduo não venham a ser ceifados por meio de acordo que se faz em fase embrionária e sem compreensão completa da real situação fática.

Para tanto, o presente artigo lança mão da análise documental de áreas como o direito constitucional e processual penal, assim como de resoluções do Ministério Público e análise bibliográfica de áreas como psicologia e psiquiatria.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O incidente de insanidade mental

A capacidade de compreensão de seus próprios atos por um indivíduo é questão que sempre intrigou a sociedade, promovendo o surgimento de áreas como a psicologia e psiquiatria e seus estudos avançados sobre a mente e suas peculiaridades.

Juridicamente, a possibilidade de penalização de um indivíduo estará diretamente vinculada à tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade de seu ato. A configuração tripartida, proveniente da Teoria Finalista (e antes dela, na Teoria da Ação Naturalista), dispõe sobre a necessidade de a ação ou omissão do indivíduo confrontar o determinado pelo ordenamento jurídico, devendo o ato ser promovido por livre vontade e/ou interesse (Brandão, 1977; Bittencourt, 2024).

A culpabilidade, tendo suas raízes na Idade média, devido a influência social da religiosidade de base cristã (Busato; Huapaya, 2007), pautando a imputação do crime sob

critérios objetivos, ou seja, bastava a concretização do fato, independente da vontade do autor ou sua capacidade de compreensão (Ásua, 1997).

Com a evolução das sociedades e da compreensão do ser humano em sua real complexidade, moldou-se o princípio da culpabilidade, norma jurídica que, impossibilita a aplicação de critérios meramente objetivos, determinando a necessidade do elemento culpabilidade, e sua análise direta sob a conduta (Tangerino, 2014). Apesar da aparente simplicidade da temática doutrinadores apontaram para a necessidade de subcategorização para melhor compreensão, apresentando como elementos do princípio a "imputabilidade, potencial conhecimento da ilicitude e inexigibilidade de conduta diversa" (Tangerino, 2014, p. 255).

Salienta-se que, a diferenciação entre capacidade de culpabilidade e imputabilidade torna-se imperioso para que se compreenda o ponto principal do capítulo em questão. Assim, a capacidade de culpabilidade, de forma superficial, é capacidade de ser culpável por determinado ato, já a imputabilidade, de acordo Zaffaroni e Pierangeli, pode ser entendida como "a capacidade psíquica de ser sujeito de reprovação, composta da capacidade de compreender a antijuridicidade da conduta e de adequá-la de acordo com sua compreensão" (2006, p. 536).

Em conformidade aos ensinamentos de Fragoso, a imputabilidade deve ser entendida como algo que:

> [...] confere ao agente a capacidade de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se segundo esse entendimento. Em suma, é a capacidade genérica de entender e querer, ou seja, de entendimento da antijuridicidade de seu comportamento e de autogoverno, que tem o maior de 18 anos (2004, p.242).

O fragmento da obra de Fragoso, nos leva a ponto nefrálgico da questão, o caráter biopsicológico adotado pela Direito Penal Brasileiro, exatamente como preleciona a exposição de motivos da parte geral do Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940) – mister ressaltar que o trecho citado difere dos motivos da "Nova Parte Geral" inserida pela reforma penal de 1984 – que explica os critérios de aplicação da seguinte forma:

> 18. Na fixação do pressuposto da responsabilidade penal (baseada na capacidade de culpa moral), apresentam-se três sistemas: o biológico ou etiológico (sistema francês), o psicológico e o bio-psicológico [sic]. O sistema biológico condiciona a responsabilidade à saúde mental, à normalidade da mente. Se o agente é portador de uma enfermidade ou grave deficiência mental, deve ser declarado irresponsável sem necessidade de declarar ulterior indagação psicológica. O método psicológico não

> indaga se há uma perturbação mental mórbida: declara a irresponsabilidade se, ao tempo do crime, estava abolida no agente, seja qual for a causa, a faculdade de apreciar a criminalidade do fato (momento intelectual) e de determinar-se de acordo com a apreciação (momento volitivo). Finalmente o método bio-psicológico [sic] é a reunião dos dois primeiros: a responsabilidade só é excluída, se o agente, em razão de enfermidade ou retardo mental era, no momento da ação, incapaz de entendimento ético-jurídico e autodeterminação (BRASIL, 1940a, XII).

Assim, frente às necessidades do caso, e respeitando o critério biopsicológico, o profissional poderá aplicar os seguintes formatos de avaliação: transversal, retrospectiva e prospectiva. A avaliação transversal terá a finalidade de determinar a capacidade do indivíduo ao momento da entrevista; a avaliação Retrospectiva buscará compreensão para a capacidade do indivíduo ao momento do fato, uma vez que certos transtornos ou doenças podem incapacitar o indivíduo de forma episódica, e não de maneira continuada e; a avaliação prospectiva que procura determinar, por meio de análise do momento presente e histórico de vida, se há a possibilidade de repetição do fato (Abdalla-Filho; Chalub; Telles, 2016).

Processualmente, por meio de determinação judicial, ou por requerimento do "Ministério Público, do defensor, do curador, do ascendente, descendente, irmão ou cônjuge do acusado [...]" (BRASIL, 1941), em autos apartados, a qualquer momento do processo, será operacionalizado o acesso do profissional para realização de exame médico-legal, com as avaliações pertinentes, exarando laudo que indique se o indivíduo é imputável, semi-imputável, inimputável e/ou se há doença mental superveniente, assim como o momento em que se iniciou a manifestação da doença e o impacto desta sobre o fato discutido nos autos (BRASIL, 1941).

Do disposto em referido laudo, novos contornos se dão ao processo, como nos demonstra Médici (2000), ao tratar dos desdobramentos provenientes da indicação de inimputabilidade ou semi-imputabilidade do agente ao momento da sentença:

> A sentença que impõe medida de segurança revela, numa acepção ampla, natureza *condenatória*, não obstante a posição doutrinária que prefere conceituá-la como *absolutória imprópria*, com fundamento na sistemática adotada pelo Código de Processo Penal (art. 386, V, parte final).
> Ocorre, entretanto, que a lei processual penal, no dispositivo seguinte, referente à sentença condenatória, prevê a imposição de medida de segurança ao acusado (art. 387, V).
> O Código Penal, por sua vez, acentua a natureza sancionadora da decisão, ao declarar que o doente mental incapaz de entender o caráter ilícito do fato fica *isento de pena* (art. 26, *caput*), mas submete-se, obrigatoriamente, a medida de segurança (art. 97,

caput). Além disse, a pena imposta pela sentença condenatória ao semi-imputável (art. 26, parágrafo único) pode ser substituída por medida de segurança (art.98) (p. 172).

Interessante notar, que ao ser determinada a aplicação da medida de segurança, o inimputável, deixa de ter uma expectativa de finalização de tal medida, que consta, em teoria, com caráter preventivo e terapêutico, uma vez existindo apenas determinação de legal de prazo mínimo, e o máximo permanecendo vinculado à alteração proveniente da Lei nº 13.694/2019 (BRASIL, 2019)

Nota-se, dessa forma, que o requerimento de instauração de incidente de insanidade mental, é, em muitos dos casos, medida salutar para garantia dos direitos do agente, pois, como possível observar, com exceção a alguns casos de decretação de semi-imputabilidade, as determinações podem ser, até mesmo, prejudiciais, especialmente quando observada a ausência de limite máximo para se manter o indivíduo em medida de segurança. Logo, ao incidente de insanidade mental e seus desdobramentos jurídicos, a crítica se constrói sob a ausência de respeito à finalidade terapêutica e por seu ideal de caráter preventivo que sustenta, pois, se há maior consideração à segurança pública do que às necessidades do indivíduo, não se encontra razão para a negativa da instauração incidente de insanidade mental, em especial sob os ideais do acordo de não persecução penal, que visam celeridade e eficiência processual para casos de crimes sem violência ou grave ameaça.

2.2 Acordo de não persecução penal – ANPP

O Acordo de não Persecução Penal – ANPP, de forma sintetizada, foi apresentado como uma espécie de "benefício" (conforme dispõem alguns autores), tendo por base ideais de políticas de desencarceramento, o que proporcionaria a diminuição da segregação social sofrida pelos réus ao momento de finalização de cumprimento da pena (Barros; Romaniuc, 2019).

A ideia na aplicabilidade da ANPP é, também, suprimir o excessivo número de processos dentro do judiciário brasileiro, possibilitando resposta célere às necessidades da sociedade, que tem observado, anualmente, o aumento no prazo para início e finalização de causas criminais (Barros; Romaniuc, 2019). Tal crítica, quanto ao sistema judiciário e sua forma operacional, pode ser observada no discurso de diversos autores, como, e em especial, Bernd Schüneman (2009):

> O ideário do século XIX, de submeter cada caso concreto a um juízo oral completo (audiência de instrução e julgamento), reconhecendo os princípios da publicidade, oralidade e imediação somente é realizável em uma sociedade sumamente integrada, burguesa, na qual o comportamento desviado cumpre quantitativamente somente um papel secundário. Nas sociedades pós-modernas desintegradas, fragmentadas, multiculturais, com sua propagação quantitativamente enorme de comportamentos desviados, não resta outra alternativa que a de chegar-se a uma condenação sem um juízo oral detalhado, nos casos em que o suposto fato se apresente como tão profundamente esclarecido já na etapa da investigação, que nem sequer ao imputado interessa uma repetição da produção da prova em audiência de instrução e julgamento (p.423).

Segundo Cabral (2019), as bases que sustentaram os ideais do ANPP seriam provenientes de fatores diversificados, como as recomendações para empreendimento de medidas alternativas às sanções penais, e garantia da dignidade do indivíduo sob tais medidas, provenientes das chamadas Regras de Tóquio, que, em dezembro de 1940; As experiências alemãs, como marco zero do ANPP, unicamente provenientes da ideia de "tentativa e erro" aplicada à prática em seus tribunais, sendo regulamento por força de Lei apenas no ano de 2009 (Andrade; Brandalise, 2017) e; da experiência Francesa que, da mesma forma que os membros da corte do judiciário Alemão, iniciaram a aplicação de diretrizes sem uma base legal como sustentáculo.

Desse movimento, é que no ano de 2017 o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, por meio da Resolução n.º 181 (CNMP, 2017), posteriormente alterada pela Resolução nº 183 do mesmo conselho (CNMP, 2018), dispõe em seu artigo 18:

> Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente:
> I – Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo;
> II – Renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;
> III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público;
> IV – Pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito;

> V – Cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada. (CNMP, 2018).

Complementarmente, o parágrafo primeiro vem para delimitar as possiblidades de oferta do acordo de não persecução penal, com o seguinte texto:

> §1º Não se admitirá a proposta nos casos em que:
> I – for cabível a transação penal, nos termos da lei;
> II – o dano causado for superior a vinte salários mínimos ou a parâmetro econômico diverso definido pelo respectivo órgão de revisão, nos termos da regulamentação local;
> III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2o, da Lei no 9.099/95;
> IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal;
> V – o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006;
> VI – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

Apesar de ao momento da expedição das Resoluções, pelo CNMP, muito se bradou pela sua inconstitucionalidade, com base, por exemplo, no artigo 103-B, §4, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), para apontar possível vício de origem, (Andrade; Brandalise, 2017), ou no artigo 129, I, também Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), sustentando que as Resoluções confrontavam o princípio da obrigatoriedade (Cunha, 2020) que determina ser dever dos membros do Ministério Público e de sua Instituição em si "promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei" (BRASIL, 1988).

A discussão permaneceu sobre a questão até a data de 24 de dezembro de 2019, quando foi sancionada a Lei nº 13.964/2019, conhecida popularmente por Lei, ou pacote, Anticrime (BRAISL, 2019).

Referida Lei, que teve por descrição de finalidade o aperfeiçoamento à legislação penal e processual penal, trouxe em seu bojo, entre tantas outras modificações, o acréscimo do artigo 28-A ao Código de Processo penal (BRASIL, 1941), constando em seu texto as diretrizes da ANPP, como se observa:

> Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e

> prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: [...]. (BRASIL, 1941).

De se notar que o texto do artigo 28-A, do Código de Processo Penal, nada mais é do que a supressão de determinadas diretrizes constantes na Resolução n.º 181, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017), pela Resolução nº183, do mesmo Conselho (CNMP, 2018), somada às alterações básicas de grafia e texto,

Contudo, o ato, que parecia ter encerrado as discussões quanto à constitucionalidade do ANPP em si, não foi suficiente para alguns doutrinadores que mantêm ferrenha aversão à determinados parágrafos e incisos do artigo. Em especial no que tange a exigência de confissão formal por parte do acusado, o que, para alguns, seria uma afronta ao direito de não autoincriminação (Reis Junior; Bianchi, 2022), ou mesmo ao direito ao silêncio, que hajam reflexos futuros à defesa do acusado (Nucci, 2025).

Contudo para outros doutrinadores não se constrói, por meio da confissão formal, os preceitos da inconstitucionalidade, como podemos observar nas palavras de Avelar:

> Compreendemos, enfim, que, para efeitos de formalização do pacto de não persecução penal, nenhuma inconstitucionalidade há no fato de se estabelecer, como requisito, a confissão formal e circunstancial do investigado. Isto porque a efetivação do acordo de não persecução situa-se no plano da voluntariedade do investigado. Celebra-o, enfim, se o quiser, não havendo qualquer constrangimento a que o faça. Agora, se for de sua vontade acordar com o Ministério Público, precisará sujeitar-se aos requisitos legalmente previstos para tanto, entre os quais está o da confissão. Lembre-se, ainda, que a proibição constitucional é a de que seja o investigado ou acusado obrigado a se autoincriminar sob pena de consequências de ordem penal ou processual penal, o que não ocorre por ocasião da formalização do acordo, que, repita-se, é ato voluntário do imputado (Avena, 2023, PG. 287).

Indiferente aos diversos apontamentos quanto a possibilidade de inconstitucionalidade ao art. 28-A, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não se pode permanecer indiferente ao avanço proporcionado pelo ANPP, pois há uma alteração nos paradigmas jurídicos, onde se acreditava impossível a solução consensual de conflitos aos casos que versassem sobre o interesse público, o que se demonstrou, por meio da vigência e aplicação das diretrizes da Lei 13.964/2019, inverídico.

Assim, o ANPP abre portas inovadoras, que vão da simples diminuição das filas processuais do judiciário, passando por políticas de desencarceramento, até a diminuição do caráter segregador ocasionado pela dissociação social por afastamento de seus pares. Pode-se

dizer que, de forma genérica, o ANPP vem como meio de alteração da realidade do judiciário brasileiro quanto aos casos de interesse público. Contudo, entre as curvas da generalização dos benefícios acarretados pela sua aplicabilidade prática, situações ímpares, merecem atenção para que não se ceifem direitos de determinados indivíduos.

2.3 Acordo de não persecução penal e a figura do inimputável

Umas das particularidades do ANPP, pauta-se na possibilidade de seu oferecimento, por parte do representante do Ministério Público, poder ocorrer em diversas fases do processo, iniciada a possibilidade após o momento de encerramento da investigação (pré-processual) e em fase processual (Barros; Romaniuc, 2019), ainda que de forma retroativa, antes do trânsito em julgado da decisão, assim há uma maleabilidade visando que ideias sociais se sobressaiam.

Ocorre que, apesar da beleza com que se apresenta a questão, quanto a possibilidade de oferta de ANPP por parte do Ministério Público, há, mesmo por parte dos representantes do judiciário, incapacidade em vislumbrar a existência de réus com problemáticas de ordem psicológica/psiquiátrica que, apensar de não aparentes visualmente, interferem diretamente na capacidade de autogerência do indivíduo, seja de forma continuada ou episódica (APA, 2014).

Apesar de inexistentes dados direcionados para esta problemática específica, o que não se faz incomum no Brasil, uma vez que pesquisas em áreas interdisciplinares, em especial que vinculem direito e psicologia e/ou psiquiatria são de rara tratativa, é notório que pedidos de instauração de incidente de insanidade mental são rechaçados pelas autoridades do judiciário a quem se reserva o poder para tal.

Essa possibilidade de negativa, pautada no artigo 149, caput e parágrafo primeiro, do Código de Processo Penal, (BRASIL, 1941), aduz a necessidade de conjunto probatório de convencimento do juiz ou autoridade policial, para que seja instaurado o incidente, não bastando a mera alegação. Como expõe Nucci, quanto à problemática:

> É preciso que a dúvida a respeito da sanidade mental do acusado ou indiciado seja razoável, demonstrativa de efetivo comprometimento da capacidade de entender o ilícito ou determinar-se conforme esse entendimento. Crimes graves, réus reincidentes ou com antecedentes, ausência de motivo da infração, narrativas genéricas de testemunhas sobre a sanidade do réu, entre outras situações correlatas, não são motivos suficientes para a instauração do incidente (2025, p. 331).

Tal ponto, por si só, já se apresenta contraditório, pois, em caso de doença superveniente, ou manifestação episódica de pequeno impacto, sem necessidade de intervenção medicamentosa, não há como "demonstrar" tal necessidade, porém, ainda que em situação contrária, e perceptíveis as manifestações da doença, o entendimento majoritário permanecerá em mesmo sentido, como se observa do acórdão:

> APELAÇÃO CRIMINAL. CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO. FURTOS SIMPLES EM CONCURSO MATERIAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INSURGÊNCIAS DEFENSIVA E MINISTERIAL. PRELIMINAR ARGUIDA PELA DEFESA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL. PLEITO FORMULADO EM SEDE DE MEMORIAIS, INDEFERIDO PELO JUÍZO A QUO. ACOLHIMENTO. Caso em que os elementos angariados nos autos denotam, pelo menos, dúvida razoável a respeito da imputabilidade ou semi-imputabilidade da acusada, a justificar o pleito defensivo de instauração do incidente de insanidade mental. A prova testemunhal e documental, incluindo o atestado firmado pela psicóloga da acusada, dão conta de que ela, à época dos fatos, sofria de transtornos psicológicos - transtorno afetivo bipolar, ansiedade e depressão - que a levavam a comportamentos compulsivos. Há suspeita, diante dos elementos de prova colhidos, de que, possivelmente, à época, ela estivesse com as capacidades de discernimento e autodeterminação comprometidas. A negativa de instauração do incidente de insanidade mental, conforme fundamentado no pedido defensivo, configura o cerceamento de defesa, razão pela qual deve ser desconstituída a sentença condenatória. Precedentes desta Corte. Prefacial acolhida. PRESCRIÇÃO. Em que pese acolhida a prefacial, deve ser reconhecida a prescrição. A pena máxima abstratamente fixada para os delitos imputados à ré - 04 anos de reclusão - prescreve em 08 anos, prazo que deve ser reduzido à metade, em face da menoridade dela à época Tal período de tempo já transcorreu entre a data do recebimento da denúncia e a data da presente sessão de julgamento. Desconstituído o juízo condenatório, a sentença deixa de ser marco interruptivo. Foi, igualmente, descontado o período em que o prazo prescricional permaneceu suspenso. Assim, resta declarada extinta a punibilidade da acusada, nos termos do art. 107, inciso IV, c/c o art. 109, inciso VI, e com o art. 115, 1ª parte, todos do Código Penal. PRELIMINAR DE NULIDADE ACOLHIDA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DA ACUSADA PELA PRESCRIÇÃO. ANÁLISE DAS DEMAIS TESES E DO MÉRITO DOS RECURSOS PREJUDICADA.
> (TJ-RS - APR: 50017657120158210021 PASSO FUNDO, Relator.: Joni Victoria Simões, Data de **Julgamento**: 20/04/2023, Quinta Câmara Criminal, Data de Publicação: 28/04/2023)

Como, também:

> CORREIÇÃO PARCIAL. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DÚVIDA RAZOÁVEL SOBRE A HIGIDEZ MENTAL DO REQUERENTE. 1. O artigo 149 do Código de Processo Penal prevê a possibilidade de instauração de incidente de insanidade mental quando houver dúvida sobre a integridade mental do acusado. 2. No caso dos autos há relato da filha do acusado indicando que ele sofria de depressão, ausente no relato elementos que ponha em dúvida a imputabilidade do sujeito. CORREIÇÃO

DESPROVIDA. (Correição Parcial, Nº 70077371540, Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Ingo Wolfgang Sarlet, Julgado em: 23-05-2018) (TJ-RS - Correição Parcial: 70077371540 TAQUARA, Relator: Ingo Wolfgang Sarlet, Data de Julgamento: 23/05/2018, Terceira Câmara Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 25/05/2018).

E, por fim:

> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL. FUNDADA DÚVIDA SOBRE A INTEGRIDADE MENTAL DA AGRAVANTE EM RAZÃO DA ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O artigo 149 do Código de Processo Penal dispõe que: "Quando houver dúvida sobre a integridade mental do acusado, o juiz ordenará, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, do defensor, do curador, do ascendente, descendente, irmã o ou cônjuge do acusado, seja este submetido a exame médico-legal."2. De acordo com o dispositivo, a instauração de incidente de insanidade mental está condicionada à existência de dúvida razoável acerca da integridade mental da ré, o que foi observado no presente caso .3. Agravo regimental desprovido.
> (STJ - AgRg no HC: 813136 MG 2023/0107121-7, Relator.: Ministro RIBEIRO DANTAS, Data de Julgamento: 23/10/2023, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/10/2023).

O que se expõe, com referidos julgados, é a afirmação do anteriormente disposto, há uma cegueira seletiva, ou mesmo, indiferença travestida de ignorância (no sentido de quem ignora), à existência de indivíduos que padecem de problemáticas de ordem psicológico/psiquiátrica que podem afetar sua capacidade.

Assim, quando analisamos a possiblidade de aplicação do ANPP, há a necessidade latente de observância de situações ímpares, como as passíveis de enquadramento nos preceitos do artigo 26 do Código Penal (Brasil, 1940b), pois, como exemplo, transtornos esquizóides, e transtornos demais transtornos similares, ou mesmo transtornos de personalidade como o borderline, em estado episódico, podem ocasionar alteração de capacidade de autogerência (Trindade, 2014), dessa forma, ao oferecimento do ANPP se está a possibilitar um acordo onde a capacidade do indivíduo se encontra prejudicada.

O que se há a pedido de instauração do incidente de insanidade mental por parte da defesa, e o caso se amolda às diretrizes do ANPP, se torna imperativo a o recebimento do pedido, seja por parte do juiz ou de autoridade policial, pois há a possibilidade de se estar perseguindo acordo para fins de celeridade e redução de estigma de indivíduo que deveria ter

seu processo pautado em medida de segurança com finalidade terapêutica e preventiva, não em acordo que preza pela celeridade processual.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao exposto quanto a temática da negativa de instauração de incidente de insanidade mental e oferta de Acordo de não persecução penal, pode-se sustentar a existência de dois nítidos paralelos.

A ANPP, surgiu com um preceito considerado inovador, possibilitando a oferta de acordo que, baseado na celeridade processual, nos ideais de políticas de desencarceramento e na ausência de segregação social, abriria novas caminhos ao indivíduo perpetrador de crimes com pena mínima inferior a 4 anos,

O quesito celeridade processual se faz compreensível, pois há muito se compreende que o Brasil não detém capacidade de lidar com os infindáveis novos processos, seja pela ausência de força de trabalho, seja pelo moroso trâmite processual.

Quanto as políticas de desencarceramento, assim como a busca pela não segregação social, a ideia se faz não só plausível, mas, também, necessária. Ao cumprir sua pena e retornar à sociedade o indivíduo passa por um processo de reaprendizagem, uma vez que, por anos, passou a seguir os ditames da célula social carcerária. Dessa forma, não apenas deve o ex detento se readequar, mas também, deter capacidade de compreensão para a forma como a sociedade reagirá ao seu retorno, cercada de tabus e estigmas. Este processo se faz longo, e muitas vezes não permite a plena reintegração, criando ciclo vicioso de entradas e saídas do sistema prisional.

Nesse contexto, o ANPP surge como uma alteração do sistema jurídico e social, por outro lado, o primeiro paralelo se encontra na oferta desenfreada de acordos de não persecução penal, onde, bastando o enquadramento, se torna o indivíduo capaz de recebimento da oferta.

Por claro, não se nega que o Acordo de não persecução penal surge, no ano de 2019, no cenário nacional como uma política extraprocessual com a capacidade não segregadora do indivíduo em caso de penalização, podendo ser sustentado, até mesmo, que venha a ser mais eficiente em seu caráter ressocializador, uma vez que ao possibilitar ao indivíduo a compreensão da problemática de seus atos, e disponibilizada a oportunidade de se redimir, sem

que haja a perda de liberdade para tal, passe a observar a sociedade em que se assenta de uma forma diferenciada.

Por outro lado, e como segundo paralelo, deve-se observar que há uma carência na compreensão da interdisciplinaridade do direito, e que, em primazia, o ser humano é constituído de seu psicológico, não sendo possível a inobservância de tal fator.

Como demonstrados pelos julgados, questões de ordem psicológica e psiquiátrica que afetam a capacidade do indivíduo são por completo ignoradas, sob a defesa de ausência de conjunto probatórios capazes de convencimento de sua necessidade. Com tal linha ideológica, não há como se crer que haverá, prevalência da atenção de ampla defesa do indivíduo, por meio de instauração do incidente, sob a necessidade de celeridade que vem se apresentando nos casos de ANPP.

Ainda, mais, se nota ausente qualquer forma de procedimento ou protocolo que possa proteger o indivíduo inimputável ou semi-imputável de, erroneamente, aceitar o ANPP, quando em realidade deveria ser direcionado para outra abordagem, ceifando, assim, direitos fundamentais na mera busca de diminuir a sobrecarga do judiciário e a aparência de efetividade.

Por fim, é possível sustentar que, a aplicação e permanência do acordo de não persecução penal em território brasileiro é de suma importância, tanto para o judiciário que a sustenta, quanto para os indivíduos que recebem seus benefícios, mas, por outro lado, antes de se sustentar a essencialidade e inovação desse "negócio jurídico pré-processual ou processual", deve-se observar as situações ímpares, como a de acusados inimputáveis e semi-imputáveis, pois apenas a ideia da aplicação do ANPP em si, já seria uma indiferença a individualidade de cada ser.

REFERÊNCIAS

ABDALLA-FILHO, E.; CHALUB, M.; TELLES, L. B. **Psiquiatria forense de Taborda**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2016.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais**: DSM-V. 5. ed. Tradução de Maria Inês Corrêa Nascimento et al. Porto Alegre: Artmed, 2014.

ANDRADE, M. F.; BRANDALISE, R. S. **Observações preliminares sobre o acordo de não persecução penal**: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/77401. Acesso em: 20 set. 2025.

ÁSUA, L. J. **Princípios de derecho penal**: la ley y el delito. Buenos Aires: Editora Sudamericana, 1997.

BARROS, F.D.; ROMANIUC, J. **Acordo de não persecução penal**: teoria e prática. Leme: JHMIZUNO, 2019.

BITTENCOURT, J. A. N. **Teoria do delito**. Curitiba: CRV, 2024.

BOSHI. J. A. P. **Das penas e seus critérios de aplicação**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL**. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Exposição de Motivos, em 4 de novembro de 1940**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940ª. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-pe.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília: diário Oficial, 1940a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL**. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Brasília: Diário Oficial, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal**. APR: 50017657120158210021 PASSO FUNDO, Relator.: Joni Victoria Simões, Data de Julgamento: 20/04/2023, Quinta Câmara Criminal, Data de Publicação: 28/04/2023). APELAÇÃO CRIMINAL. CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO. FURTOS SIMPLES EM CONCURSO MATERIAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. INSURGÊNCIAS DEFENSIVA E MINISTERIAL. PRELIMINAR ARGUIDA PELA DEFESA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE

INSANIDADE MENTAL. PLEITO FORMULADO EM SEDE DE MEMORIAIS, INDEFERIDO PELO JUÍZO A QUO. ACOLHIMENTO. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal**. Correição Parcial, Nº 70077371540, Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Ingo Wolfgang Sarlet, Julgado em: 23-05-2018). TJ-RS - Correição Parcial: 70077371540 TAQUARA, Relator: Ingo Wolfgang Sarlet, CORREIÇÃO PARCIAL. PEDIDO DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE DÚVIDA RAZOÁVEL SOBRE A HIGIDEZ MENTAL DO REQUERENTE. Brasília: Diário Oficial Da União, 25 de maio de 2018. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal De Justiça**. STJ - AgRg no HC: 813136 MG 2023/0107121-7, Relator.: Ministro RIBEIRO DANTAS, Data de Julgamento: 23/10/2023, T5 - QUINTA TURMA, AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INSANIDADE MENTAL. FUNDADA DÚVIDA SOBRE A INTEGRIDADE MENTAL DA AGRAVANTE EM RAZÃO DA ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. AGRAVO DESPROVIDO. Brasília: Diário Oficial da União, 27 de out. de 2023. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/diario/consulta/PublicacoesAnteriores/2010-05-01. Acesso em: 17 set. 2025.

BRUNO, A. **A culpabilidade**. Revista Pernambucana de Direito Penal e Criminologia, Recife, n. 4, 1954.

BUSATO, P. C.; HUAPAYA, S. M. **Introdução ao direito penal**: fundamentos para um sistema penal democrático. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CABRAL, R. L. F. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: Juspodivm, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, CNMP, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINSTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1o, 3o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

CUNHA, R. S.; **Manual de direito penal**: parte geral (arts. 1° ao 120); 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora JusPODIVM, 2020.

FRAGOSO, H. C. **Lições de direito penal**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MENEZES, R. V. Acordo de não persecução penal: reflexões sobre a retroatividade da lei anticrime. São Paulo: Dialética, 2023.

NUCCI, G. S. **Código de processo penal comentado**. 24. ed. São Paulo: Forense, 2025.

NUCCI, G. S. **Individualização da pena**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

REIS JUNIOR, A. S.; BIANCHI, L. T. A. **A (In)Constitucionalidade do Requisito da Confissão para a Concessão do Acordo de não Persecução Penal**. Rev. de Ciências Jurídicas e Empresariais, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 12–20, 2022. Disponível em: https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/view/9879. Acesso em: 15 set. 2025.

SCHÜNEMANN, B. **Cuestiones Básicas de la Estructura y Reforma del Procedimento Penal bajo una Perspectiva Global**. In: Obras. Tomo II, Rubinzal Culzoni: Buenos Aires, 2009.

TANGERINO, D. P. C. **Culpabilidade**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRINDADE, J. **Manual de psicologia jurídica para operadores do direito**. 7. ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2014.

ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, J. H. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 8 ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.