

# REVISTA DA AGU

Volume 24, número 3, Brasília-DF, setembro 2025



Qualis A2  
ISSN-L 1981-2035  
ISSN 2525328-X



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

# REVISTA DA AGU

Volume 24, número 3, Brasília-DF, setembro 2025

[revistaagu.agu.gov.br](http://revistaagu.agu.gov.br)

Revista da AGU	Brasília	Qualis A2	v. 24	n. 3	p. 1–254	Setembro 2025
----------------	----------	--------------	-------	------	----------	------------------

# Revista da AGU

Escola Superior da Advocacia-Geral da União  
Ministro Victor Nunes Leal

SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, lote 800 – Térreo

CEP 70610-460 – Brasília/DF – Brasil.

E-mail: [agu.avaliaditorial@agu.go.br](mailto:agu.avaliaditorial@agu.go.br)

© Advocacia-Geral da União – AGU – 2018

## ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias

## DIREÇÃO GERAL DA AGU

Flavio José Roman	Advogado-Geral da União Substituto
Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda	Secretária-Geral de Contencioso
Clarice Costa Calixto	Procuradora-Geral da União
André Augusto Dantas Motta Amaral	Consultor-Geral da União
Adriana Maia Venturini	Procuradora-Geral Federal
Heráclio Mendes de Camargo Neto	Corregedor-Geral da Advocacia da União
João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Francis Christian Alves Scherer Bicca	Ouvidor da Advocacia-Geral da União

## ESCOLA SUPERIOR DA AGU

João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio	Coordenador-Geral de Pós-Graduação
Cláudia dos Santos Vieira	Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação Stricto Sensu
Lohana Gregorim	Revisão de texto
Walbert Kuhne/Kamilla Souza	Diagramação/Capa

*Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista da AGU / Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes

Leal. – Brasília : EAGU, 2002.

v. : 23 cm.

Quadrimestral: n.1, 2002-n.14, 2007. Trimestral: n.15, 2008-.

Primeiro número editado como edição especial de lançamento.

Primeiro título da publicação: Revista da AGU: Centro de Estudos Victor Nunes Leal Advocacia-Geral da União (2002-n.6, abr.2005). Altera o título para: Revista da AGU: Escola da Advocacia-Geral da União (n.7, ago. 2005-2007). Continuada com o título: Revista da AGU (2008-).

A partir de 2015, houve alteração no número dos exemplares. A Revista receberá numeração 1-4 em todos os anos subsequentes.

ISSN 1981-2035 (versão impressa)

ISSN 2525-328X (versão online)

I. Direito Público. II. Advocacia-Geral da União.

CDD 341.05  
CDU 342(05)

**EDITOR-CHEFE**

JOÃO CARLOS SOUTO

Diretor-Geral da Escola Superior da AGU.

Doutor (*Summa Cum Laude*) e mestre pelo CEUB. Procurador da Fazenda Nacional.

**VICE-EDITOR**

HENRIQUE AUGUSTO FIGUEIREDO FULGÊNCIO

Coordenador-Geral de Pós-Graduação.

Doutor e mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Advogado da União.

**EDITORA-ASSISTENTE**

CLÁUDIA DOS SANTOS VIEIRA

Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação *Stricto Sensu*.

INDEXAÇÃO EM:

DIADORIM – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras.

RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas.

LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

ACADEMIA.EDU – Ferramenta (rede social acadêmica) de colaboração destinada a acadêmicos e pesquisadores de qualquer área de conhecimento.

GOOGLE ACADÊMICO – Permite a pesquisa de assuntos de diversas disciplinas em diversas fontes, num só site.

PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

OASISBR – Acesso gratuito à produção científica de autores vinculados a universidades e institutos de pesquisa brasileiros.

## CONSELHO EDITORIAL

### **ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO**

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Candido Mendes (UCAM). Professor visitante da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

### **ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**

Pós-doutorado em Direito Tributário pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em História do Direito e em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB), em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e em Direito Comparado na Universidade de Boston (BU, Estados Unidos). Doutor em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

### **ARTUR STAMFORD DA SILVA**

Pós-doutorado pela Universidad Adolfo Ibáñez (UAI, Chile). Doutor e mestre em Direito pela da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de graduação na Faculdade de Direito do Recife (FDR) e dos Programas de Pós-Graduação em Direito e de Direitos Humanos e da UFPE.

### **CARLA AMADO GOMES**

Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da ULisboa.

### **DIOGO ROSENTHAL COUTINHO**

Pós-doutorado pelo Center for Transnational Legal Studies (CTLS, Grã-Bretanha). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Master in Science (MSc) pela London School of Economics and Political Science (Inglaterra). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

### **EDSON DAMAS DA SILVEIRA**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra (UC, Portugal). Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professor de Direito da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Roraima.

### **FREDIE SOUZA DIDIER JUNIOR**

Pós-doutorado em Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA.

### **HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO**

Pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, França) e pela Pace University (PACE, Estados Unidos). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor visitante integrante da diretoria do Brazilian-American Institute for Law and Environment (BAILE) da Pace University. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA e da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Promotor de Justiça do Estado da Bahia.

**JEFFERSON CARÚS GUEDES**

Pós-doutorado em Teoria Literária pela Universidade De Brasília (UnB). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

**JOSÉ ALEXANDRE GUIMARÃES DE SOUSA PINHEIRO**

Doutor em Ciência Jurídico-Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da ULisboa.

**JOSÉ HENRIQUE MOUTA ARAÚJO**

Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Procurador do Estado do Pará.

**JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA**

Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Master of Laws pela Harvard Law School (Estados Unidos). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

**LÊNIO LUIZ STRECK**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor visitante da ULisboa, da Universidade Católica de Lisboa (UCP,

Portugal) e da Universidade de Coimbra (UC, Portugal).

**LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA**

Pós-doutorado em Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Estado de Pernambuco.

**MARCELO DA COSTA PINTO NEVES**

Pós-doutorado pela Universidade de Frankfurt (Alemanha) e pela London School of Economics and Political Science (Inglaterra). Doutor em Direito pela Universidade de Bremen (Alemanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB).

**MARIA PAULA DALLARI BUCCI**

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

**MARIANA FILCHTNER FIGUEIREDO**

Pós-doutorado pelo Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik (Alemanha) e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Direito pela PUCRS. Professora convidada da PUCRS e da Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Advogada da União.

**MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA**

Pós-doutorado e doutor em Direito pela Universidade de Frankfurt (Alemanha). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unifor. Procurador do Município de Fortaleza.

**MONICA TERESA COSTA SOUSA**

Pós-doutorado pela Universitat de València (UV, Espanha). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Valencia (PVEX-CAPEs, Espanha). Docente permanente dos cursos de Mestrado e Doutorado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (PGCult) e do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDir). Coordenadora de Pesquisa e Pós-Graduação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA).

**NICOLÁS RODRÍGUEZ GARCÍA**

Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca (USAL, Espanha). Professor Titular de Direito Processual da USAL.

**PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO**

Doutor em Direito Administrativo pela Universidad de Salamanca (USAL, Espanha). Professor Titular de Direito Administrativo da USAL.

**REGINA LINDEN RUARO**

Pós-doutorado pelo Centro de Estudios Universitarios San Pablo (CEU, Espanha). Doutora em Direito Universidad Complutense de Madrid (UCM, Espanha). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora titular da PUCRS. Professora visitante da Universidad (CEU, Espanha).

**TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM**

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da USP.

**THOMAS DA ROSA BUSTAMANTE**

Pós-doutorado pelo King's College London (Grã-Bretanha), pela New York University (NYU, Estados Unidos) e pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

## PARECERISTAS

### **AILENE DE OLIVEIRA FIGUEIREDO**

Doutora em Direito pela Universidade de Marília (Unimar). Mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP). Especialista em Teoria do Estado, das Relações Privadas e Processo pela Escola de Magistratura de Mato Grosso do Sul (ESMAGIS) e em Docência em Ensino Superior pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharela em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).

### **ALBERTO JONATHAS**

Doutor em Direito com ênfase em Arbitragem Internacional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e bacharel em Direito Processual pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Estudou Arbitration of International Law na Universiteit Leiden. Professor da Unicap.

### **ALDER THIAGO BASTOS**

Pós-doutorado em Globalização e Direitos Humanos pela Università Mediterranea di Reggio Calabria (Itália). Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestre em Direito pela Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Especialista em Direito Processual Civil e Direito Individual, Coletivo e Processual do Trabalho pela Escola Paulista de Direito (EPD), em Direito Administrativo e Imobiliário pela Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec) e em Direito de Família pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Professor do Programa de Mestrado Estudos Jurídicos em Direito Internacional da Must University (Egito). Professor titular de Direito Processo Civil das Faculdades Integradas Campos Salles (FICS). Professor titular de Direito Civil e Direito Digital da Faculdade Bertogga (FABE).

### **DIOGO DE ALMEIDA VIANA DOS SANTOS**

Doutorado em International Development (Direito e Governança) pela Universidade de Nagoya (Japão). Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Nagoya. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor na Universidade CEUMA da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

### **FLÁVIO COUTO BERNARDES**

Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Direito Financeiro e do Programa de Pós-Graduação em Direito Tributário da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor de Direito Financeiro e Tributário da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Professor e coordenador da pós-graduação em Direito Tributário e Aduaneiro da PUC Minas. Procurador do município de Belo Horizonte.

### **GABRIEL ULBRIK GUERRERA**

Pós-doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Temas Aprofundados para Advocacia Pública pela Faculdade Adelar Rosado (FAR). Bacharel em Direito pela UFPE e em Ciências Contábeis pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIEPECAF). Professor Adjunto da UFPE.

### **HAIDE MARIA HUPFFER**

Pós-doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora e mestra em Direito pela Unisinos. Especialista em Recursos Humanos pela Unisinos. Bacharela em Direito pela Unisinos e em Ciências Contábeis pela Fundação Machado de Assis agregada à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Docente e coordenadora substituta do Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental (PPGQA) da Universidade Feevale.

### **JEFERSON SOUSA OLIVEIRA**

Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Justiça, Empresa e Sustentabilidade. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de São Caetano (FASC). Docente na pós-graduação lato sensu e extensão universitária em Direito Tributário da Fundação de Apoio à Universidade Municipal de São Caetano do Sul (FAUSCS) e na graduação em Direito da Faculdade Nove de Julho (FNJ).

### **JEFERSON TEODOROVICZ**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito Econômico e

Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialista em Gestão Contábil e Tributária (MBA) pelo Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Direito pela PUCPR. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV).

#### **LUCAS ISAAC SOARES MESQUITA**

Doutor em Direito do Trabalho pelo programa Administración, Hacienda y Justicia em Estado Social da Universidad de Salamanca (USAL). Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal ed Alagoas (FDA/UFAL). Especialista em Direito pela USAL. Bacharel em Direito pela FDA/UFAL e em Pedagogia pela Universidade Anhanguera (Uniderp).

#### **LUDMILLA ELYSEU ROCHA**

Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Bacharel em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). Licenciada em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Docência Universitária pela UGF e em Ciências Políticas pela AEUDF. Especialista em Filosofia Moderna e Contemporânea pela Faculdade de São Bento do Rio de Janeiro (FSBRJ). Professora na UFRJ.

#### **MAIKON GLASENAPP**

Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB) e em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor e mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Jaraguá do Sul (UNERJ). Professor da Faculdade Estácio de Jaraguá do Sul.

#### **MÁRCIO RIBEIRO**

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra (Portugal) e em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Público, com habilitação em Direito Administrativo, pela Universidade de Brasília (UnB) e em Docência do Ensino Superior pela Universidade Potiguar (UnP). Bacharel

em Direito pela UFC. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Procurador-chefe da Procuradoria Federal na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (PF/UFERSA).

#### **PEDRO DIAS DE OLIVEIRA NETTO**

Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Administrativo pela UFPE. Bacharelado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Professor da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE) e da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Procurador da Fazenda Nacional.

#### **RENATA COSTA RAINHO**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com período de Doutorado Sanduíche (visiting scholar) na The George Washington University Law School (Washington D.C., EUA). Doutora e mestra em Administração Pública e Desenvolvimento Estratégico. Mestra em Direito pela UFMG. Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professora de Direito Administrativo no Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

#### **ROCCO ANTONIO RANGEL ROSSO NELSON**

Doutor em Direito pela Universidade de Marília (Unimar). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Ministério Público, Direito e Cidadania pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte (FESMP/RN) e em Direito Penal e Criminologia pela Universidade Potiguar (UnP). Bacharelado em Direito pela UnP. Professor de Direito do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). Avaliador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (INEP/MEC).

#### **SIMONE PEREIRA**

Pós-doutorado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutora em Antropologia Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH). Mestra em Educação pela Faculdade de Educação da USP. Bacharela e licenciada em Pedagogia e em Letras pela USP. Professora de Pedagogia da Faculdade de Educação da USP. Docente na Faculdade de Tecnologia de São Paulo

(FATEC). Professora pela Assessoria de Relações Internacionais do Centro Paula Souza (ARInter).

#### **SONILDE LAZZARIN**

Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos pelo Human Rights Centre - Ius Gentium Conimbrigae (Coimbra, Portugal). Doutora, mestra e especialista em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Professora de Direito do Trabalho e Direito Previdenciário na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

#### **THAÍS CÍNTIA CÁRNIO**

Doutora em Direito Tributário e mestra em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Contratual pela PUC-SP, em Banking pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Direito Privado pela Universidade de São Paulo (USP) e em Direito do Trabalho e Previdenciário pela USP. Bacharela em Direito pela USP e em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora nos cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

# AUTORES

## **ALESSANDRO FERNANDES**

Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Gestão e Negócios pela Unisinos. Bacharel em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e em Ciências Jurídicas e Sociais pela Unisinos.

## **CARLOS BOLONHA**

Doutor e mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor da Faculdade Nacional de Direito e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Diretor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

## **DANIEL LUCAS**

Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

## **EDEMAR ROTTA**

Pós-doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela PUCRS. Especialista em Educação e em Filosofia pela FAFI/Dom Bosco (1988). Bacharel em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Dom Bosco (FFCLDB). Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

## **FLAVIO FELIPE PEREIRA VIEIRA DOS SANTOS**

Doutorando, mestre e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Professor de Direito Tributário.

## **HELENA LAZZARIN**

Pós-Doutorado em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora e mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela PUCRS. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Professora e coordenadora do Núcleo de Direito Público e Social da Escola de Direito da PUCRS.

## **ISAURA ALBERTON DE LIMA**

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UNIOESTE). Bacharel em Administração pela UNIOESTE. Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e Pró-Reitora Adjunta de Relações Empresariais e Comunitárias da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **KARINE SANCHES**

Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra (FDUC). Mestra em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Bacharel em Direito pela PUCPR.

## **LEANDRO CAVALCANTE LIMA**

Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), em Advocacia Cível pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

## **LUIZ UGEDA**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra (FDUC, Portugal). Doutor em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito e em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor de Direito da Energia na Universidade Candido Mendes (UCAM).

## **MARCUS DE FREITAS GOUVEA**

Doutor em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Tributário pela UFMG. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Vianna Jr. (FIVJ). Procurador da Fazenda Nacional.

**MARCIO HENRIQUE PEREIRA PONZILACQUA**

Pós-doutorado em Sociologia do Direito pela Universidade da Picardia (França) e em Sociologia do Direito e da Religião pela Universidade de Estrasburgo (França). Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Estudos Linguísticos pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Bacharel em Direito pela UNESP e em Teologia pelo Instituto Teológico de São José de Rio Preto (ITSJP). Vice-diretor e professor associado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

**PABLO PEDROSA**

Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela UFPI. Procurador da Fazenda Nacional.

**RAINER BOMFIM**

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Direito na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Bacharel em Direito pela UFOP. Professor Adjunto de Direito Previdenciário no Departamento de Direito e membro permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

**RAUL LOPES DE ARAÚJO NETO**

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Professor e coordenador adjunto do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

**RODRIGO SEVERO**

Doutorando e mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Especialista em Direito Tributário Empresarial pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS) e em Direito Constitucional com formação para o magistério superior pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel e licenciado em Ciências Contábeis pela Faculdade Anhanguera. Bacharel e licenciado em Direito pela Universidade

Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Licenciado pelo Programa de Formação Pedagógica para Docentes do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR). Procurador Jurídico da Prefeitura Municipal de Santa Rosa.

**SÉRGIO NOJIRI**

Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor de graduação e pós-graduação na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Juiz Federal.

**SONILDE LAZZARIN**

Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos de Coimbra (Portugal). Doutora, mestra e especialista em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



# SUMÁRIO

EDITORIAL..... 15

## ARTIGOS

Apostas e lavagem de dinheiro: uma análise das BETS  
*Betting and money laundering: an analysis of BETS*  
Alessandro Fernandes  
Sérgio Nojiri ..... 19

Liderança normativa institucional: uma chave analítica para o direito público democrático  
*Normative institutional leadership: an analytical key for democratic public law*  
Daniel Lucas  
Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha ..... 47

O imposto seletivo: a dimensão arrecadatória de um imposto (pretensamente) indutor  
*The selective tax: the revenue-raising dimension of a (purportedly) inductive tax*  
Flavio Felipe Pereira Vieira dos Santos  
Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua ..... 69

Desafios e resultados das cotas raciais no ensino superior do Paraná  
*Challenges and results of racial quotas in higher education in Paraná*  
Jeferson Teodorovicz  
Leandro Cavalcante Lima  
Isaura Alberton de Lima ..... 89

Crise climática e fragmentação territorial: desafios e oportunidades da governança da geoinformação no Brasil  
*Climate crisis and territorial fragmentation: challenges and opportunities for geoinformation governance in Brazil*  
Luiz Antonio Mano Ugeda Sanches  
Karine Finn Ugeda Sanches ..... 113

Preservação da empresa: princípio ou regra no direito falimentar brasileiro?  
*Business preservation: principle or rule in Brazilian insolvency law?*  
Marcus de Freitas Gouvêa ..... 139

Mal de arconte: sintomas da balança previdenciária na jurisdição constitucional  
*Archon fever: symptoms of the social security balance in the constitutional jurisdiction*  
Pablo Pedrosa

<i>Raul Lopes de Araújo Neto</i> .....	169
Fundamentos sociais da proteção de gênero nas aposentadorias programáticas <i>Social foundations of gender protection in programmatic retirementsw</i>	
<i>Rainer Bomfim</i> .....	197
A reforma tributária e as políticas públicas tributárias <i>Tax reform and public tax policies</i>	
<i>Rodrigo Severo</i> <i>Edemar Rotta</i> .....	221
A racionalidade neoliberal e a coisificação das relações laborais <i>Neoliberal rationality and the objetification of labor relations</i>	
<i>Paulo Eduardo Vieira de Oliveira</i> <i>Sonilde Lazzarin</i> <i>Helena Lazzarin</i> .....	239

## EDITORIAL

Prezado leitor,

A Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal divulga novo número da Revista da AGU, composto por dez artigos que enfocam temas relacionados à Advocacia Pública e ao Direito Público. Todos os trabalhos foram recebidos pelo sistema de submissão contínua e aprovados pelo processo de “avaliação cega por pares”, em conformidade com as diretrizes editoriais do periódico.

No primeiro deles, Alessandro Fernandes e Sérgio Nojiri abordam a relação entre as atividades de apostas, com ênfase nas plataformas do tipo BET (Betting Exchanges), e os mecanismos de lavagem de dinheiro. Com respaldo em ampla revisão bibliográfica, análise de dados disponíveis e estudos de caso relevantes, os autores ressaltam a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios e fiscalizatórios como medida essencial à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas.

Em investigação que dialoga com a teoria política, com a teoria da organização e com a teoria da autoridade, Daniel Lucas e Carlos Bolonha apresentam o conceito de liderança normativa institucional como chave analítica que permite ao direito público entender como se produz autoridade legítima em ambientes democráticos complexos.

Flavio Santos e Marcio Ponzilacqua examinam a dimensão fiscal do Imposto Seletivo, previsto no artigo 153, inciso VIII, da Constituição Federal. Embora aparentemente atue como um imposto indutor, referido tributo contempla, segundo os autores, características fortemente arrecadatórias em seu desenho normativo-constitucional, o que revela a ausência de transparência em sua regra de incidência.

A partir de revisão bibliográfica e análise quantitativa de dados, Leandro Lima e Isaura Lima avaliam a eficácia das políticas de cotas raciais na promoção da inclusão e permanência de estudantes pretos, pardos e indígenas em instituições federais de ensino superior no estado do Paraná. Os resultados da pesquisa indicam aumento no ingresso desses estudantes, especialmente egressos do ensino médio público, ao passo que sua permanência ainda apresenta desafios significativos, evidenciando a necessidade de aprimorar as políticas de assistência estudantil.

Tendo em vista a recente criação da Comissão Nacional de Geoinformação no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, com a finalidade de promover a governança da geoinformação, Luiz Sanches e Karine Sanches salientam a indispensabilidade da regulamentação do artigo 21, inciso XV, da Constituição Federal, que versa sobre a organização da cartografia e da geografia oficial do país.

Marcus Gouvea questiona a tendência, verificada na prática, à preservação da empresa, independentemente da demonstração de sua viabilidade. Em seu entendimento, a preservação da empresa viável não é um princípio, mas apenas uma regra de direito, igual em importância àquela que recomenda a liquidação de empresa inviável.

Em reflexão a respeito do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da balança previdenciária, Pablo Pedrosa e Raul de Araújo Neto constataam que a ausência de reformas políticas resolutivas sobre o sistema previdenciário desloca o debate sobre o tema para referido órgão jurisdicional, que assume a função de censor moral sobre os valores que devem prevalecer em questões relevantes para o equilíbrio desse sistema.

Após analisar os critérios e fatores que fundamentam a redução de tempo e idade na aposentadoria das mulheres, Rainer Bomfim sustenta que o aumento de 60 para 62 anos nas aposentadorias por idade, determinado pela Emenda Constitucional n. 103/2019, não encontra respaldo na realidade social ou em suposta diminuição da diferença social de gênero existente entre as mulheres e os homens na sociedade brasileira.

Em ensaio sobre a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023, Rodrigo Severo e Edemar Rotta buscam compreender como as políticas públicas tributárias podem ser uma alternativa complementar às políticas públicas, de modo a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Por fim, Sonilde Lazzarin e Helena Lazzarin avaliam em que medida a racionalidade hegemônica neoliberal, presente na sociedade contemporânea, influencia o sistema de seguridade social, especialmente o brasileiro. Em sua conclusão, o artigo oferece alternativas capazes de amenizar os efeitos dessa racionalidade ou, até mesmo, de superá-la.

A Escola Superior da Advocacia-Geral da União agradece a todos os envolvidos no processo editorial do periódico e convida o leitor a apreciar

os artigos científicos ora descritos por meio de consulta à Revista da AGU eletrônica, disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/>.

Boa leitura!

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio  
Coordenador-Geral de Pós-Graduação da Escola Superior da AGU



Recebido: 04/05/2025

Aprovado: 18/07/2025

# APOSTAS E LAVAGEM DE DINHEIRO: UMA ANÁLISE DAS BETS

## *BETTING AND MONEY LAUNDERING: AN ANALYSIS OF BETS*

*Alessandro Fernandes<sup>1</sup>*

*Sérgio Nojiri<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Resgate histórico das apostas. 1.1. Jogo do Bicho. 1.2. Máquinas Caça-Níqueis. 1.3. Cassino. 1.4. Loteria Esportiva. 1.5. Bingo. 1.6. BETs. 2. Criminologia das apostas. 3. Relação entre apostas e lavagem de dinheiro. 3.1. Legislação e definição de crimes antecedentes. 3.2. Evolução da legislação e desafios na lavagem de dinheiro no setor de apostas. 4.

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Gestão e Negócios pela Unisinos. Bacharel em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e em Ciências Jurídicas e Sociais pela Unisinos.

<sup>2</sup> Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor de graduação e pós-graduação na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Juiz Federal.

Tipologias associadas às BETs. 4.1. Principais Sinais de Alerta. 4.2. Análise das tipologias em apostas e jogos de azar. 5. Matriz de risco para lavagem de dinheiro nas apostas. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** O presente estudo investiga a relação entre atividades de apostas, com ênfase nas plataformas do tipo BET (*Betting Exchanges*), e os mecanismos de lavagem de dinheiro. Parte-se de uma revisão histórica das principais modalidades de apostas no Brasil, como o jogo do bicho, o bingo, os cassinos e a lotérica, para compreender seus vínculos com estratégias de ocultação de recursos ilícitos. São analisadas, ainda, as principais tipologias associadas às BETs, com a identificação de padrões e técnicas utilizadas na conversão de ativos de origem criminosa. A metodologia adotada fundamenta-se em ampla revisão bibliográfica, análise de dados disponíveis e estudos de caso relevantes, seguindo os critérios definidos pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, com vistas à elaboração de uma matriz de risco que permita mensurar o grau de vulnerabilidade dessas atividades. Ao final, o trabalho ressalta a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios e fiscalizatórios como medida essencial à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro no setor de apostas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Apostas. BETs. Lavagem de dinheiro. Jogo do bicho. Matriz de risco.

**ABSTRACT:** This study investigates the relationship between betting activities, with an emphasis on BET (*Betting Exchanges*) type platforms, and money laundering mechanisms. It begins with a historical review of the main types of betting in Brazil, such as *jogo do bicho*, bingo, casinos and lottery, to understand their links to strategies for concealing illicit funds. The main typologies associated with BETs are also analyzed, with the identification of patterns and techniques used in the conversion of criminal assets. The methodology adopted is based on a broad literature review, analysis of available data and relevant case studies, following the criteria defined by the National Money Laundering Risk Assessment Working Group, with a view to drawing up a risk matrix to measure the degree of vulnerability of these activities. In the end, the work highlights the need to improve regulatory and supervisory mechanisms as an essential measure to prevent and combat money laundering in the betting sector.

**KEYWORDS:** Betting. BETs. Money laundering. Gambling. Risk matrix.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, as atividades de apostas estão se destacando não apenas como formas de entretenimento, mas também como setores de relevância econômica e social em várias regiões do mundo. Desde as modalidades mais tradicionais, como o jogo do bicho e a loteria, até as apostas esportivas, bingos e cassinos, a diversidade de opções de apostas reflete uma indústria em constante expansão e evolução, impulsionada pelo avanço tecnológico e pela crescente demanda dos consumidores por diferentes formas de entretenimento e possibilidades de ganho.

Porém, junto com o crescimento exponencial desse setor, surgem preocupações substanciais relacionadas à lavagem de dinheiro. A lavagem de dinheiro representa uma ameaça complexa e multifacetada para a integridade do sistema financeiro e a segurança global, sendo crucial entender e abordar as interações entre as atividades de apostas e os processos de ocultação e legitimidade de recursos ilícitos. A inclusão de jogos e apostas online amplia ainda mais esse cenário, pois as transações virtuais e a facilidade de movimentação de grandes volumes de dinheiro apresentam desafios adicionais para a identificação e prevenção de práticas ilícitas.

Nesse contexto, a Ação 02/2024 da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (ENCCLA)<sup>3</sup> assume um papel de destaque ao propor a elaboração de uma análise de vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online no processo de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo, ao Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa e à Corrupção (PLD/FTP-C). Essa iniciativa visa identificar tipologias de lavagem de dinheiro associadas a essas modalidades e propor ações mitigadoras das vulnerabilidades relacionadas à análise e detecção de indícios de lavagem de dinheiro, contribuindo assim para aprimorar as políticas de combate a esses crimes e garantir a integridade do sistema financeiro e das atividades de apostas (Badaró; Bottini, 2022).

Além disso, é importante destacar que a lavagem de dinheiro não afeta apenas o setor financeiro, mas também tem impactos sociais e econômicos significativos. Ela pode alimentar atividades criminosas, financiar o terrorismo e corroer a confiança nas instituições (Baltazar Jr., 2024). Portanto, a abordagem integrada proposta pela ENCCLA é essencial para lidar de forma abrangente com esse desafio, envolvendo não apenas órgãos reguladores e fiscalizadores, mas também a sociedade civil e o setor privado.

3 Recuperado em: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Combate à Corrupção, à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)*. [S.l.]: ENCCLA, 2025. Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/acoec>. Acesso em: 15 set. 2025.

A metodologia deste estudo será conduzida por meio de uma revisão ampla da literatura existente sobre apostas, lavagem de dinheiro, regulamentação e as recomendações da Ação 02/2024 da ENCCLA. Além disso, serão examinados dados disponíveis e estudos de caso relevantes, seguindo a metodologia preconizada pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, conforme estabelecido no documento que determina o Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro. A partir dessas análises, será desenvolvida uma matriz de risco que permitirá uma avaliação mais precisa do potencial de risco das apostas para a lavagem de dinheiro, contribuindo para uma compreensão mais ampla e embasada desse fenômeno complexo e para a proposição de medidas eficazes de prevenção e combate (Bacen; COAF, 2021).

## **1. RESGASTE HISTÓRICO DAS APOSTAS**

Explorar o histórico das apostas é essencial para compreender sua evolução desde o tradicional jogo do bicho até a atual era das apostas online. Essa análise revela como as práticas de apostas evoluíram desde suas origens até a transformação digital representada pelas BETs.

### **1.1. Jogo do Bicho**

O jogo do bicho teve origem no Jardim Zoológico de Vila Isabel, fundado por João Batista Viana Drummond, conhecido como Barão de Drummond, durante os primeiros anos da República. Inicialmente, consistia em um simples sorteio vinculado aos ingressos do zoológico, nos quais os participantes tentavam acertar o animal marcado para concorrer a prêmios. Contudo, o rápido sucesso transformou essa prática em uma atividade de apostas mais complexa (Jupiara, 2015).

Barão de Drummond, visando não apenas promover o zoológico, mas também valorizar a região, passou a vender rifas aos domingos. Cada ingresso comprado dava direito a um bilhete com a imagem de um animal do zoológico; ao fim do dia, ocorria o sorteio premiando o vencedor com quantias consideráveis, como cerca de 20 mil réis, uma quantia significativa na época. Esse evento não só aumentou a popularidade do zoológico no bairro, mas também atraiu a atenção dos principais jornais da cidade, ampliando o público e os lucros para o empresário (Da Matta; Soárez, 1999).

Entre as décadas de 1920 e 1950, o jogo do bicho deixou de ser apenas uma atividade recreativa e se tornou um dos principais focos de violência no Rio de Janeiro. As disputas territoriais entre os “banqueiros”

que controlavam diferentes áreas da cidade tornaram-se comuns, refletindo a complexa estrutura por trás desse jogo (Misse, 2011).

O jogo do bicho não se limitava apenas às apostas, mas também à sua organização. Os “banqueiros”, também chamados de “bicheiros”, possuíam uma hierarquia bem definida, com “apontadores” responsáveis pelo contato direto com os apostadores e gerentes regionais administrando os pontos de jogo. Esse sistema, embora ilegal, era amplamente disseminado pela cidade, com milhares de pontos de apostas espalhados (Da Matta, 1997).

Na década de 1970, os contraventores perceberam que o dinheiro, por si só, não era suficiente para influenciar a política e garantir a complacência das autoridades. Por isso, decidiram investir no patrocínio dos desfiles das escolas de samba, uma das maiores expressões culturais e populares do Rio de Janeiro. Essa estratégia mostrou-se astuta, permitindo aos bicheiros conquistarem a simpatia da população e alcançar um status de elite cultural e econômica na cidade (Misse, 2018).

Assim, em colaboração com as escolas de samba e seus apoiadores, os bicheiros desempenharam um papel importante na formação da imagem nacional associada à alegria e diversão dos desfiles, apesar de suas atividades controversas e ilegais. Essa dinâmica entre o jogo do bicho, as escolas de samba e os círculos de poder político e econômico no Rio de Janeiro ilustra a singularidade da cidade, onde tradições populares e práticas ilícitas frequentemente se entrelaçam (Manso, 2023).

Um dos personagens mais proeminentes nesse contexto foi Castor de Andrade, cuja influência se estendeu não apenas ao jogo do bicho, mas também à Mocidade Independente de Padre Miguel e ao time de futebol do Bangu, tornando-se uma figura destacada nos círculos dos bicheiros, das escolas de samba e do esporte (Leal, 2021).

A importância do jogo do bicho na sociedade brasileira tornou-se evidente durante a implementação do Real como nova moeda oficial do país. Com o objetivo de estimular o interesse pelo meio ambiente e a proteção da fauna, decidiu-se estampar no verso de cada cédula um animal da nossa fauna. No entanto, adotou-se o cuidado de não incluir nas cédulas nenhum animal que fizesse parte do jogo do bicho<sup>4</sup> (Ribeiro, 2024).

## 1.2. Máquinas Caça-Níqueis

A transição do jogo do bicho para as máquinas caça-níqueis marca um momento crucial na indústria do entretenimento e do jogo de azar no Brasil.

4 Os animais representados nas cédulas de um real (beija-flor-de-peito-azul), cinco reais (garça-branca-grande), 10 reais (arara-vermelha-grande), 50 reais (onça-pintada) e 100 reais (garoupa) foram selecionados pelo Banco Central do Brasil. Já a tartaruga-de-pente (dois reais) e o mico-leão-dourado (20 reais) foram escolhidos por meio de consulta pública realizada entre os brasileiros, uma vez que essas cédulas foram introduzidas apenas em 2001. A cédula de 200 reais, lançada em 2020, estampa o lobo-guará (Alvim, 2020).

Originado como uma atividade ilegal, o jogo do bicho gradualmente foi tolerado em certas áreas, operando à margem da lei por décadas. No entanto, com mudanças legais e tecnológicas, especialmente a proibição temporária das máquinas caça-níqueis, houve uma transição para formas de jogo mais legalizadas e regulamentadas. Essa mudança não apenas reflete a evolução das políticas de regulamentação do jogo, mas também tem implicações significativas em termos sociais, econômicos e legais (Labroncini; Silva, 2017).

A migração para as caça-níqueis trouxe consigo uma série de desafios e oportunidades. Legalmente, isso significou operar dentro de um contexto mais estruturado, com requisitos de licenciamento, pagamento de impostos e regulamentações mais rigorosas. Socialmente, a legalização<sup>5</sup> pode ter reduzido a associação do jogo com atividades criminosas, embora também tenha levantado preocupações sobre vícios em jogos de azar e seus impactos nas comunidades. Economicamente, essa transição alterou os fluxos de receita e a dinâmica competitiva do mercado de jogos de azar, exigindo adaptação das empresas envolvidas (Vasconcelos, 2013).

### 1.3. Cassino

A história dos jogos de azar no Brasil tem sido caracterizada por alternâncias entre períodos de legalização e proibição, refletindo uma interação complexa entre considerações morais, econômicas e legais. Esse cenário, especialmente marcante no estado do Rio de Janeiro, trouxe notoriedade e glamour aos cassinos Atlântico, Copacabana e Urca (Vieira, 2014).

O presidente Marechal Eurico Gaspar Dutra, em 30 de abril de 1946, fundamentou a proibição dos jogos de azar com base na tradição moral, jurídica e religiosa brasileira que condenava tal prática. Essa medida foi consolidada pelo Decreto-Lei n. 9.125, que reativou o artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, encerrando uma era de 71 cassinos no Brasil e afetando aproximadamente 60.000 empregos diretos e indiretos (Paixão; Gândara, 1998).

Atualmente, essa proibição persiste, mas há movimentos legislativos visando à sua revisão. Em 24 de fevereiro de 2022, a Câmara dos Deputados concluiu a votação do projeto de lei (PL n. 442/91) que propõe a legalização dos jogos de azar no país, como cassinos, bingos, jogo do bicho e apostas esportivas. O projeto estabelece a emissão de licenças permanentes ou temporárias para a exploração dessas atividades, com cada estado autorizado a operar um cassino, com exceção de Minas Gerais e Rio de Janeiro, que

---

5 A Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993, revogada pela Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, estabelecia normas gerais sobre o desporto, sem regulamentar expressamente os jogos de azar. Em 2004, a Medida Provisória n. 168 buscou proibir a exploração dos caça-níqueis e demais jogos eletrônicos, mas foi rejeitada pelo Senado Federal sob o fundamento da ausência de relevância e urgência, conforme exige o art. 62 da Constituição Federal.

podem ter dois, e São Paulo, que pode ter três. No entanto, essa proposta aguarda análise do Senado Federal para se tornar lei.<sup>6</sup>

Além desse projeto, a pauta legislativa inclui o Projeto de Lei n. 2648/2019, que trata da regulamentação da exploração de cassinos em resorts, tanto os já existentes quanto os futuros, em qualquer região do país. Esse projeto estabelece diretrizes para a operação de jogos de azar, sob a supervisão da União, dentro de complexos de lazer integrados, com concessões por períodos determinados e autorização apenas para os jogos explicitamente mencionados, incluindo os virtuais. Essas iniciativas refletem um debate em curso sobre a legalização e regulamentação dos jogos de azar no Brasil, levando em consideração aspectos econômicos, sociais e jurídicos.

#### 1.4. Loteria Esportiva

A trajetória da loteria remonta a séculos atrás em diversas culturas ao redor do mundo, tornando-se uma forma de aposta regulamentada pelo governo, com impactos significativos na arrecadação de recursos e nas políticas públicas relacionadas à educação e assistência social. No contexto brasileiro, a Loteria Esportiva teve seu início durante o governo Costa e Silva (1967-1969) e foi oficializada no governo Médici por meio do Decreto-Lei n. 66.118, em 26 de janeiro de 1970, realizando seu primeiro concurso em 19 de abril do mesmo ano (Vincenzo, 2006).

A proposta da Loteria Esportiva não apenas buscava capturar a paixão nacional pelo futebol, mas também era parte de uma estratégia da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido político que governava durante a ditadura militar. Como dizia o bordão da época: “Onde a Arena vai mal, mais um time no Nacional. Onde vai bem, outro também”. Isso demonstra como a loteria era usada não só como entretenimento, mas também como uma ferramenta de controle social e ascensão econômica para a população (Souto, 2019). Isso se refletiu na adesão de um quarto da população carioca durante o oitavo teste, e com a inclusão de São Paulo, o número de apostadores semanais cresceu para cerca de seis milhões, representando um terço das famílias do país. Essa popularidade levou ao surgimento de uma rede de “corretores” em diversas cidades, como Belo Horizonte, onde mais de 200 desses profissionais movimentavam quase um milhão de cruzeiros por semana em apostas (Fino; Hintze, 2017).

No entanto, o sucesso da Loteria Esportiva foi abalado pela revelação da Máfia da Loteria Esportiva, em outubro de 1982, pela revista *Placar*,

<sup>6</sup> Situação em 16 de junho de 2025, conforme recuperado em: BRASIL. PL 442/1991. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>. Acesso em: 15 set. 2025.

resultando na perda de credibilidade do jogo e marcando o fim de sua era de sucesso massivo (Martins, 1982).

### 1.5. Bingo

A lavagem de dinheiro, em sua essência, é uma prática complexa que transcende fronteiras e se infiltra em diversas atividades financeiras. Os bingos, por sua vez, têm uma história marcada por períodos de legalização e proibição, refletindo debates sobre sua natureza como entretenimento ou jogo de azar.

Em muitos casos, bingos e outras atividades de jogo são associados à lavagem de dinheiro devido à facilidade de movimentar grandes quantias sem despertar suspeitas. A história conta sobre indivíduos que aproveitaram a sorte em loterias para ocultar ganhos ilícitos, como a aquisição de bilhetes premiados. Mesmo com controles e regulamentações, como os impostos incidentes nas loterias, a possibilidade de lavagem de dinheiro persiste.

Como observado em outras modalidades de aposta, a proibição total do jogo frequentemente não erradica a prática, mas a transforma em atividade clandestina, facilitando o controle do crime organizado sobre essa atividade. Por outro lado, a legalização e a aplicação de tributação rigorosa, como foi adotado no caso dos bingos, podem trazer benefícios tangíveis, incluindo a redução da criminalidade associada, um controle mais eficaz sobre o fluxo de dinheiro envolvido e o aumento da arrecadação para o Estado (Martins, 2013).

### 1.6. BETs

No contexto das apostas, o termo “*bet*” refere-se à prática de apostar dinheiro em eventos incertos, como o resultado de uma partida esportiva ou o desempenho de um jogador, sendo traduzido como “aposta” em português. Essa definição abrange uma ampla gama de valores e tipos, desde apostas em cassinos até apostas em eventos esportivos, sendo utilizada também em plataformas de *Betting Exchanges*, onde os participantes podem negociar apostas dinamicamente, incluindo a possibilidade de negociar *odds*<sup>7</sup> e montantes de apostas (Koning; Van Velzen, 2009).

Globalmente, há um debate em andamento sobre a integridade das bolsas de apostas, o que resulta em diferentes abordagens políticas em várias nações, desde regulamentações até proibições totais. Economistas desempenham um papel fundamental na avaliação dos custos e benefícios

---

7 “Odds” é um termo usado em apostas para representar a probabilidade de um evento ocorrer. Quanto menor a odd, maior é essa probabilidade. As odds também determinam o pagamento potencial de uma aposta, sendo que odds menores resultam em pagamentos menores e odds maiores, em pagamentos maiores.

econômicos dessas novas formas de apostas, contribuindo para um debate embasado (Hubble; Lycka, 2013; Smith; Williams, 2008).

No Brasil, a Lei Federal n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, regulamenta a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, consolidando normas específicas relativas à distribuição de prêmios e à arrecadação de recursos por organizações da sociedade civil. Essa legislação estabelece requisitos rigorosos para a exploração das apostas, incluindo a necessidade de autorização prévia do Ministério da Fazenda, garantia da integridade das apostas, prevenção à lavagem de dinheiro, segurança cibernética e proteção dos dados pessoais dos apostadores. Adicionalmente, a lei adota medidas para assegurar o pagamento de prêmios e a prescrição de valores não reclamados, prevendo sanções administrativas para os infratores (Brasil, 2023).

Anteriormente à regulamentação oficial, observou-se uma expansão significativa das apostas no Brasil, com os principais clubes da primeira divisão estabelecendo patrocínios com diversas empresas do setor. A Betano, por exemplo, que já patrocina o Atlético Mineiro e o Fluminense, adquiriu os *naming rights* do Campeonato Brasileiro de 2024. A Portaria SPA/MF n. 827 (Brasil, 2024a), assinada pelo Secretário de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, detalhou as regras e condições para que agentes econômicos privados possam obter autorização para a exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em todo o território nacional.

Conforme a Portaria SPA/MF n. 1.143/2024 (Brasil, 2024b), os operadores de apostas esportivas são obrigados a adotar procedimentos e controles internos rigorosos para prevenir a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, em conformidade com as Leis Federais n. 9.613/1998 e n. 13.810/2019. A normativa exige que os operadores implementem políticas de PLD/FTP-C que definam claramente papéis e responsabilidades, identifiquem e avaliem riscos, criem programas de conformidade e realizem treinamentos contínuos, além de manter registros detalhados das atividades e monitorar constantemente operações suspeitas, com a obrigação de comunicar ao Coaf quaisquer indícios de práticas ilícitas.

Adicionalmente, a portaria impõe a realização de uma avaliação interna anual para identificar e mensurar riscos, elaborando uma matriz de riscos documentada que considere aspectos financeiros, jurídicos, reputacionais e socioambientais. Esta avaliação deve ser complementada com medidas específicas para situações de maior risco. A regulamentação também destaca a necessidade de monitoramento das instituições de pagamento e financeiras associadas, assegurando a conformidade com a regulação governamental. Embora as disposições da portaria tenham entrado em vigor de forma imediata, a fiscalização e o monitoramento pela Secretaria de Prêmios e Apostas passaram a ser efetivamente exercidos a partir de 1º de janeiro de

2025, evidenciando a seriedade e a abrangência das medidas para assegurar a integridade do setor de apostas esportivas no Brasil.

## 2. CRIMINOLOGIA DAS APOSTAS

A criminologia das apostas no Brasil, especialmente em relação ao jogo do bicho, é profundamente influenciada pelas mudanças legislativas ao longo do tempo. Em 1941, o jogo do bicho foi classificado como contravenção penal,<sup>8</sup> e em 1946, foi totalmente proibido. Estas alterações legais refletem a tentativa do Estado de controlar uma prática culturalmente arraigada, vista como prejudicial à moral pública e à ordem social (Labronici; Silva, 2017).

A criminalização do jogo do bicho suscita debates significativos sobre o princípio da intervenção mínima, que defende a restrição do uso do direito penal às condutas que representem ameaças claras aos bens jurídicos fundamentais. Nesse contexto, a eficácia das sanções penais e a viabilidade de abordagens regulatórias alternativas também são temas de discussão relevantes (Ferrajoli *et al.*, 2006).

A ilegalidade das apostas e do jogo do bicho pode resultar em crimes, mas a dominação por um único grupo pode, paradoxalmente, contribuir para a pacificação em algumas situações. No entanto, a competição nesse mercado pode levar à violência, especialmente com a entrada de novos concorrentes, resultando em conflitos entre grupos rivais. Estudos indicam que certos grupos utilizam métodos não violentos para resolver disputas, o que pode reduzir a violência em áreas onde exercem influência (Biderman *et al.*, 2019).

A repressão direta ao jogo do bicho nem sempre resulta na erradicação da prática, podendo, de fato, fortalecer estruturas ilegais existentes. Isso evidencia a necessidade de uma abordagem mais abrangente, que considere não apenas a aplicação da lei, mas também os impactos sociais e econômicos das políticas repressivas (Da Matta; Soárez, 1999). Nesse sentido, é crucial avaliar as consequências econômicas e sociais das políticas de repressão, reconhecendo que estas podem, inadvertidamente, reforçar as redes ilegais.

Sob a perspectiva do bem jurídico, os jogos de azar afetam tanto os “costumes” sociais quanto o patrimônio pessoal e familiar dos apostadores. As famílias podem ser prejudicadas pelos comportamentos daqueles que se entregam ao jogo, desviando recursos que deveriam ser destinados ao sustento familiar e a atividades produtivas (Wedy, 2011). Este impacto duplo – cultural e econômico – sublinha a complexidade do problema.

A criminologia das apostas no Brasil vai além das questões legais, abrangendo aspectos culturais, sociais e econômicos. Ao formular políticas

---

8 As principais diferenças estão relacionadas à penalidade: para crimes, a lei estipula penas de reclusão ou detenção, que podem atingir até 30 anos. Em contrapartida, para as contravenções, a pena prevista é a de prisão simples, similar à detenção na prática, com uma duração máxima de cinco anos (Bayer, 2014).

de criminalização, é essencial realizar uma análise de custo-benefício, ponderando os benefícios e os custos da proibição de práticas como os jogos de azar. Esta abordagem mais holística reconhece que a criminalização dos marginalizados frequentemente perpetua a exclusão social, transformando indivíduos vulneráveis em criminosos (Arguello, 2012).

A legalização das apostas pode trazer benefícios tangíveis, como a geração de receitas tributárias, a criação de empregos formais e a redução da violência associada ao mercado ilegal. Além disso, é importante considerar o risco de desenvolvimento do jogo patológico, uma consequência do jogo excessivo, que pode causar danos significativos ao indivíduo e à sociedade.

Sob a ótica da criminologia econômica, partimos da premissa de que o criminoso é um agente racional que decide cometer um crime após avaliar os riscos, perdas e ganhos envolvidos. Essa abordagem é fundamental para compreender as motivações por trás de comportamentos criminosos. O modelo proposto enfatiza a importância de considerar tanto as consequências imediatas de um ato criminoso quanto a análise cuidadosa dos benefícios esperados em comparação com os custos potenciais e a probabilidade de ser pego (Becker, 1968).

A equação  $b > c * p$  oferece uma formulação simples, mas significativa, para compreender a tomada de decisão dos criminosos. Nessa equação, “b” representa o benefício percebido pelo criminoso ao praticar um delito, enquanto “c” denota os custos associados à atividade criminosa e “p” indica a probabilidade de ser capturado e punido. De acordo com essa inequação, um indivíduo é incentivado a cometer um crime quando os benefícios superam os custos multiplicados pela probabilidade de detecção (Passos; Sbicca, 2022).

O crescimento acelerado do setor de apostas e jogos online no Brasil tem atraído atenção não apenas pelo volume financeiro que movimenta, estimado entre oito e 24 bilhões de reais por ano, mas também pelas suas implicações econômicas e sociais. Análises baseadas em balanços de pagamentos e despesas com marketing indicam que o mercado está em expansão, gerando receitas significativas que podem impactar diversas áreas da economia. Contudo, até o momento, não se percebe um impacto expressivo no varejo, sugerindo que os gastos com apostas estejam ocorrendo de forma relativamente isolada do consumo tradicional de bens e serviços (Cherman; Duarte, 2024). Sob a ótica da criminologia econômica, essa expansão isolada pode indicar um ambiente favorável para a movimentação de capitais ilícitos, sem grandes reflexos na economia formal.

Sob essa perspectiva, a criminologia econômica identifica que a rápida expansão do mercado de apostas online, em conjunto com uma regulamentação ainda incipiente, cria condições particularmente favoráveis para a lavagem de dinheiro. A ausência de um marco regulatório robusto até 2023, somada à predominância de empresas estrangeiras operando no

Brasil, proporciona um cenário vantajoso para aqueles que buscam lavar recursos ilícitos. A falta de fiscalização eficaz, aliada ao uso de plataformas digitais, facilita a ocultação e a integração de capitais de origem criminosa, explorando brechas na segurança e na regulamentação. Desse modo, o atual contexto do setor de apostas online no Brasil favorece a atuação de lavadores de dinheiro, tornando-se uma ferramenta atrativa para práticas ilícitas.

### **3. RELAÇÃO ENTRE APOSTAS E LAVAGEM DE DINHEIRO**

A prática de lavagem de dinheiro representa um desafio significativo para as autoridades e a sociedade em geral, especialmente devido à sua complexidade e às estratégias cada vez mais sofisticadas utilizadas para ocultar a origem ilícita dos recursos financeiros. Uma das estratégias notáveis empregadas nesse contexto é a utilização das apostas como meio para dissimular a natureza criminosa dos valores envolvidos. A lavagem de dinheiro não se restringe apenas à ocultação da origem ilícita dos recursos, mas também à dissimulação de sua natureza, localização, movimentação e propriedade, sendo as apostas um dos veículos pelos quais essas atividades ilícitas podem ser realizadas (Rosa, 2020).

#### **3.1. Legislação e definição de crimes antecedentes**

No contexto brasileiro, a Lei n. 9.613/1998 representa um marco importante ao abordar de forma abrangente o crime de lavagem de dinheiro e a necessidade imperativa de prevenir o uso do sistema financeiro para ocultar a origem criminosa de recursos provenientes de atividades ilícitas.

Com a promulgação dessa lei, a lavagem de dinheiro passou a ser considerada estritamente em relação a um dos denominados “crimes antecedentes”, que foram minuciosamente elencados no Artigo 1º da Lei n. 9.613, seguindo o princípio da taxatividade:<sup>9</sup>

Art. 1. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

II - de terrorismo;

III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

<sup>9</sup> A Lei n. 10.467 incluiu ao rol taxativo o inciso VIII: praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal) (Brasil, 2002).

- IV - de extorsão mediante seqüestro;
- V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
- VI - contra o sistema financeiro nacional;
- VII - praticado por organização criminosa (Brasil, 1998).

A legislação referente ao combate à lavagem de dinheiro está em constante mutação, suscitando questionamentos acerca do impacto dessas alterações no princípio da segurança jurídica. Abel Souto (2017) emprega uma metáfora para ilustrar tal processo, fazendo analogia entre a ampliação das sanções para a lavagem de dinheiro e o conceito do *Big Bang*, que descreve a contínua expansão do universo.<sup>10</sup> Essa metáfora espelha a ideia de que os delitos relacionados à lavagem de dinheiro têm crescido ininterruptamente desde sua concepção inicial.

Um momento de transformação crucial emergiu com a promulgação da Lei n. 12.683, em 9 de julho de 2012 (Brasil, 2012), a qual reformulou o arcabouço jurídico brasileiro em relação à lavagem de dinheiro, abandonando a enumeração exaustiva de delitos antecedentes. Ao permitir que qualquer infração possa ser considerada crime antecedente para a lavagem de dinheiro, essa reforma alinhou-se às diretrizes do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI):<sup>11</sup>

### Recomendação 3. Crime de Lavagem de Dinheiro

Os países deveriam criminalizar a lavagem de dinheiro com base na Convenção de Viena e na Convenção de Palermo. Os países deveriam aplicar o crime de lavagem de dinheiro a todos os crimes graves, de maneira a incluir a maior quantidade possível de crimes antecedentes (FATF, 2012).

Essa transição da taxatividade para uma abordagem mais ampla e flexível na identificação de crimes antecedentes para a lavagem de dinheiro representou um marco importante no cenário legal do país. Tal medida fortaleceu a eficácia das autoridades na repressão dessa prática criminosa complexa e danosa, adaptando-se às exigências de um contexto global em constante evolução (Prado, 2012).

<sup>10</sup> Segundo o autor mencionado, essas frequentes modificações transformaram a lavagem de dinheiro, tanto na Espanha como em outros países, em um "corpo estranho" ou "monstro jurídico" capaz de abranger aquilo que não seria punível por meio de outros tipos de crime (Abel Souto, 2017, p. 6). Essa crítica parece ser igualmente aplicável ao contexto brasileiro.

<sup>11</sup> O GAFI, conhecido como FATF em inglês (Financial Action Task Force), é um órgão intergovernamental de formulação de políticas criado em 1989 pelo G7. Central no esforço global contra a lavagem de dinheiro, o grupo inclui a participação de 34 países e duas organizações regionais. Em 1990, o GAFI apresentou um relatório abrangente que consiste em 40 Recomendações, delineando um plano de ação unificado para que todos os países enfrentem o desafio da lavagem de dinheiro (Carli, 2013).

Nessa nova redação da legislação, as apostas têm sido reconhecidas como um dos “crimes antecedentes” para a lavagem de dinheiro, especialmente quando conduzidas de forma fraudulenta ou vinculadas a outras atividades criminosas (Oliveira; Castro; Zaganelli, 2021).

### **3.2. Evolução da legislação e desafios na lavagem de dinheiro no setor de apostas**

No entanto, é fundamental compreender que a utilização das apostas como meio para lavagem de dinheiro não se limita apenas às atividades presenciais em cassinos ou casas de apostas físicas. Smith e Williams (2018) destacam em sua pesquisa a relevância das apostas online como um canal cada vez mais utilizado para a lavagem de dinheiro, especialmente devido à falta de regulamentação e monitoramento nesse setor, o que facilita a realização de atividades ilícitas.

Um caso emblemático que exemplifica a estreita relação entre apostas e lavagem de dinheiro é o escândalo que envolveu a FIFA em 2015. Nesse episódio, dirigentes do futebol mundial foram acusados de corrupção e lavagem de dinheiro, sendo que parte dessas atividades ilícitas estava relacionada à manipulação de resultados e apostas fraudulentas em jogos de futebol (Chade, 2015). Este caso é indicativo da complexidade das redes de transações financeiras ilegais que podem ser estabelecidas em torno das apostas, demonstrando como esse meio pode ser eficientemente utilizado como uma ferramenta para a ocultação de recursos ilícitos.

No contexto brasileiro, um exemplo notório é o caso da “Máfia do Apito” em 2005, no qual foi descoberto um esquema de manipulação de resultados envolvendo árbitros para beneficiar apostadores. Como consequência desse escândalo, 11 partidas do Campeonato Brasileiro foram anuladas. É relevante destacar que naquela época, a corrupção desportiva ainda não era considerada uma infração criminalmente tipificada no país. Os envolvidos foram processados, porém não foram condenados por corrupção desportiva; em vez disso, foram acusados de “Estelionato”, conforme previsto no Artigo 171 do Código Penal (Januário, 2022).

Ainda dentro do panorama brasileiro, a CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas, conduzida no Senado Federal (Brasil, s.d.), retoma a discussão acerca de práticas fraudulentas relacionadas ao direcionamento de resultados em jogos de futebol para favorecer apostas ilícitas. Originada após investigações realizadas pelo Ministério Público de Goiás sobre manipulações em jogos da série B do Campeonato Brasileiro e campeonatos estaduais, a comissão tem como propósito compreender tais atividades, identificar os envolvidos e sugerir medidas para coibir essas práticas no contexto esportivo nacional. Após o encerramento da CPI na Câmara dos Deputados sem a

votação do relatório final, as atividades foram retomadas no Senado, com o intuito de analisar 109 casos de fraudes no futebol ao longo de 180 dias, revelando um esforço continuado para enfrentar essa problemática no cenário esportivo brasileiro.

A lavagem de dinheiro por meio das apostas representa uma séria ameaça tanto para o setor de jogos de azar quanto para a estabilidade financeira e a integridade dos mercados. Esta prática criminosa, conhecida como PLD/FTP-C, é caracterizada pelo uso de atividades de apostas para dissimular a origem ilícita de fundos, constituindo um risco significativo de exploração e abuso.

Autores como Abel Souto (2017) ressaltam a necessidade premente de estratégias eficazes para prevenir e combater a lavagem de dinheiro por meio das apostas. Isso implica não apenas o fortalecimento da regulamentação e do monitoramento das transações financeiras em casas de apostas, mas também a promoção da cooperação internacional entre as autoridades regulatórias e as empresas do setor. Além disso, é essencial a constante adaptação das leis e regulamentações para abranger novas formas de práticas criminosas, o que é fundamental para a mitigação eficaz desse problema.

É importante destacar que a lavagem de dinheiro por meio das apostas não apenas representa um risco financeiro para as operadoras e para a indústria em geral, mas também acarreta graves consequências sociais e econômicas. O potencial de danos à sociedade é considerável, pois essas práticas criminosas podem resultar em prejuízos financeiros substanciais, multas significativas e sanções punitivas severas.

Portanto, diante desse cenário desafiador, é imprescindível um esforço conjunto e coordenado entre diferentes setores da sociedade. Isso inclui autoridades regulatórias, operadoras de jogos de azar, organizações internacionais e governos, visando não apenas à punição dos responsáveis por atividades ilícitas, mas também à prevenção e ao desestímulo do uso das apostas como meio para a lavagem de dinheiro.

#### **4. TIPOLOGIAS ASSOCIADAS ÀS BETS**

No âmbito das operações financeiras, diversas tipologias merecem atenção, especialmente aquelas relacionadas ao uso ilícito de recursos e à manipulação de plataformas financeiras para obtenção de resultados fraudulentos. Grupos envolvidos em atividades criminosas, como facções que buscam lavar grandes quantidades de dinheiro, adotam métodos sofisticados de manipulação. Esses grupos utilizam apostas específicas e cooptam elementos envolvidos em eventos esportivos, como jogadores e árbitros, para garantir a ocorrência de resultados predefinidos. Ao realizarem

apostas com condições previamente ajustadas, esses grupos obtêm retornos financeiros positivos, perpetuando suas atividades ilícitas.

A manipulação de resultados não se limita a eventos esportivos de menor expressão. Há evidências de que atletas e árbitros em competições de maior visibilidade, como o Campeonato Brasileiro nas séries A, B, C e D, também são alvos dessas práticas, ampliando o alcance das atividades ilícitas. Além do futebol, esportes como vôlei, handebol, basquete, corridas de cavalos e corridas de galgos podem igualmente ser manipulados para favorecer interesses criminosos.

#### **4.1. Principais sinais de alerta**

Na análise de operações financeiras, é imperioso considerar sinais de alerta que indicam a possível prática de atividades ilícitas, especialmente no que concerne à lavagem de dinheiro. A primeira tipologia a ser observada é a movimentação financeira incompatível com a capacidade financeira, atividades ou patrimônio do indivíduo ou entidade envolvida, caracterizada pela transferência reiterada de recursos de alto valor em benefício de terceiros ou pelo recebimento de créditos seguidos de débitos imediatos dos valores correspondentes. Outro indicador relevante é a mudança súbita e injustificada na forma de movimentação de recursos ou nos tipos de transações utilizadas, o que pode sugerir tentativas de ocultação da origem ou do destino dos valores (Sallaberry; Martínez-Conesa; Flach, 2022).

Operações caracterizadas pela habitualidade, pelo elevado valor envolvido e pela forma que sugira artifícios destinados a burlar a identificação da origem, do destino, dos responsáveis ou dos destinatários finais dos recursos também devem ser monitoradas com rigor. Exemplos incluem transferências de valores arredondados na unidade de milhar ou próximos ao limite estabelecido para notificação obrigatória. Adicionalmente, a movimentação de quantias significativas por meio de contas anteriormente pouco movimentadas ou que recebam depósitos inusitados, sem justificativa plausível, constitui um sinal de alerta a ser considerado com seriedade.

O recebimento de depósitos provenientes de diversas origens, sem fundamentação econômico-financeira adequada, especialmente aqueles oriundos de regiões distantes do local de atuação da pessoa jurídica ou do domicílio da pessoa natural, é um indicativo crítico de possível envolvimento em atividades ilícitas. Por fim, a utilização de facilitadoras de pagamentos ou cartões de crédito de uso internacional para transferências que, pela habitualidade, valor ou forma, não se justifiquem ou apresentem características atípicas deve ser cuidadosamente monitorada, pois pode denotar a prática de operações suspeitas e, potencialmente, ilícitas (Silva *et al.*, 2022).

## 4.2. Análise das tipologias em apostas e jogos de azar

A análise das diversas modalidades de apostas, incluindo apostas esportivas, cassinos clandestinos e jogos online, e suas respectivas variações, revela-se crucial para a compreensão das estratégias de lavagem de dinheiro associadas a cada forma de aposta. As apostas esportivas, por exemplo, configuram um cenário propenso à prática ilícita em virtude da significativa movimentação financeira envolvida e da heterogeneidade das regulamentações em nível internacional. A falta de uniformidade na regulação e fiscalização deste segmento contribui para que se torne um campo fértil para atividades criminosas (Rodrigues, 2015).

No contexto das apostas esportivas, que envolvem a previsão de resultados em eventos esportivos, há o risco de utilização dessas apostas como um meio para ocultar a origem de recursos ilícitos, por meio da manipulação de resultados ou da utilização de intermediários para realizar transações monetárias irregulares. As estratégias podem variar desde a inserção de recursos ilícitos em contas de apostas para posterior retirada como prêmios legítimos até operações mais complexas, envolvendo transações financeiras internacionais por meio de empresas *offshore* situadas em jurisdições com regulamentação flexível (Horta, 2023).

As tipologias recorrentes de lavagem de dinheiro incluem o depósito de valores ilícitos em contas de apostas, a simulação de atividades de apostas mediante pequenos depósitos seguidos de reembolso, e apostas direcionadas a resultados óbvios para camuflar a origem dos recursos. Além disso, a aquisição de recibos de apostas vencedoras e perdedoras para legitimar o dinheiro obtido ilicitamente e a criação de casas de apostas online por organizações criminosas são práticas comuns (Horta, 2023). No Brasil, a situação é agravada pela regulamentação ainda incompleta das apostas esportivas, permitindo a atuação de sites estrangeiros de apostas, frequentemente localizados em paraísos fiscais como Curaçao e Gibraltar, o que dificulta o combate à lavagem de dinheiro nesse setor (Horta, 2023).

Os cassinos clandestinos proporcionam um ambiente propício para a lavagem de dinheiro, através da conversão de dinheiro sujo em fichas de jogo e seu subsequente resgate em forma de pagamento legalizado (Lilley, 2003). Outras técnicas envolvem a simulação de prêmios no exterior, a compra de fichas de cassino com cartões de crédito e a abertura de contas em estabelecimentos de jogos utilizando identificações falsas (Dallagnol, 2013). Essas práticas ilustram a complexidade das estratégias empregadas na lavagem de dinheiro no contexto dos jogos de azar (Bottini; Badaró, 2022).

Os jogos online também são explorados por lavadores de dinheiro, que compram créditos com recursos ilícitos e resgatam esses créditos como ganhos legítimos em jogos virtuais. A compra de prêmios de jogos de azar,

como loterias, é uma estratégia comum para justificar a origem de recursos ilícitos (FATF, 2009). As práticas recorrentes incluem a troca de dinheiro ilícito por fichas de cassino e seu subsequente resgate, bem como a compra de prêmios ganhos em jogos de azar para apresentá-los como uma fonte lícita de renda (COAF, 2016).

Entre as estratégias avançadas, destaca-se o conluio entre um lavador de dinheiro e o operador de um site *offshore*, no qual fundos ilícitos são depositados e retirados como ganhos, com uma comissão paga ao operador. A criação de empresas em jurisdições *offshore* por meio de testas-de-ferro para obter licenças de jogos de azar online também é comum, permitindo a movimentação de fundos ilícitos. Outras práticas incluem o uso de identidades falsas para depósitos em contas de jogos, a colaboração com jogadores profissionais para disfarçar a origem dos fundos e a prática de “*chip-dumping*” em jogos *peer-to-peer*, onde perdas deliberadas são usadas para transferir valores a cúmplices. A utilização de carteiras eletrônicas e o estabelecimento de sites de jogos de azar não licenciados, utilizados exclusivamente para distribuir fundos ilícitos entre testas-de-ferro, exemplificam a sofisticação dessas operações (Council of Europe, 2023).

A compreensão detalhada dessas tipologias e dinâmicas é fundamental para a formulação de estratégias eficazes de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no setor de jogos de azar, contribuindo para a proteção da integridade do sistema financeiro (FATF, 2009).

## **5. MATRIZ DE RISCO PARA LAVAGEM DE DINHEIRO NAS APOSTAS**

A análise de risco desempenha um papel crucial na detecção, avaliação e mitigação dos riscos inerentes à lavagem de dinheiro e BETs. Essa atividade, composta pelas dimensões de frequência (probabilidade) e severidade (impacto financeiro), é uma ferramenta essencial para identificar e mensurar qualitativamente os riscos associados a possíveis perdas financeiras em um contexto avaliado (Bacen; COAF, 2021).

A adoção de uma abordagem abrangente que considere todos os aspectos e variáveis envolvidos possibilita que as empresas realizem uma avaliação ampla e profunda dos riscos, priorizando áreas críticas e desenvolvendo estratégias de gestão de riscos empresariais mais eficazes. Essa abordagem também assegura a conformidade regulatória e legal, evitando possíveis sanções e penalidades (Spira; Page, 2003).

A correta utilização da análise de risco é fundamental para a identificação precoce de vulnerabilidades e a implementação de medidas preventivas, especialmente frente a mudanças legislativas e regulatórias. Nesse contexto, a gestão e a mitigação dos impactos adversos dos riscos

tornam-se atividades essenciais para a sustentabilidade e a reputação das organizações (Kaplan; Leonard; Mikes, 2020).

No âmbito específico da PLD/FTP-C, a avaliação de risco é uma etapa essencial para a compreensão e gestão dos riscos que as empresas enfrentam. Este processo é particularmente crítico para as empresas atuantes no setor de jogos de azar, pois a identificação, avaliação e gestão eficiente desses riscos são fundamentais para prevenir e controlar práticas ilegais que possam comprometer a integridade e a transparência do mercado. A abordagem colaborativa, que envolve autoridades governamentais, forças de segurança, órgãos reguladores e operadores, visa criar um ambiente hostil para indivíduos que buscam se valer do setor para atividades criminosas (Gambling Commission, 2021).

A análise de risco não se limita aos licenciados individuais, mas também considera os riscos sistêmicos que afetam o setor como um todo. A metodologia empregada utiliza uma matriz de avaliação de risco baseada na probabilidade e no impacto das ameaças relacionadas à PLD/FTP-C. Essas ameaças podem variar desde a lavagem de fundos criminosos até o financiamento do terrorismo, exigindo uma abordagem proativa para garantir o cumprimento efetivo das regulamentações vigentes. Dessa forma, a aplicação de uma análise minuciosa permite identificar potenciais vulnerabilidades e formular estratégias adequadas para mitigá-las.

Indicadores de alerta de possível lavagem de dinheiro por meio de jogos de azar online incluem inconsistências nas informações fornecidas pelo jogador, tais como divergências entre o domínio de e-mail, detalhes de telefone ou código postal e o país de origem, bem como a falta de correspondência entre os dados do cartão de crédito ou conta bancária e os detalhes de registro. Além disso, jogadores situados em jurisdições de alto risco ou listados em sanções internacionais, identificados como pessoas politicamente expostas, ou que buscam abrir múltiplas contas com o mesmo nome, ou diferentes nomes usando o mesmo endereço IP, são considerados sinais de alerta. Outros indicadores incluem retiradas incompatíveis com a atividade de jogo, depósitos de grandes quantias sem verificação da origem, acesso à conta de diferentes países, depósitos substanciais seguidos de atividade limitada, ligações com contas previamente investigadas, e diferentes jogadores compartilhando contas bancárias para depósitos ou retiradas. Estes sinais são vitais para identificar padrões suspeitos de lavagem de dinheiro e devem ser rigorosamente analisados conforme as regulamentações vigentes (Council of Europe, 2023).

A dinâmica técnico-operacional utilizada para identificar os valores destacados na Tabela a seguir, fundamenta-se na metodologia de cruzamento entre dois eixos analíticos: a frequência (ou probabilidade de ocorrência) e o impacto (ou severidade do evento). No presente caso, a classificação da

probabilidade como “possível” decorre da constatação de múltiplos fatores: a complexidade dos mecanismos de controle nas atividades de apostas, a presença de um elevado número de operadores no Brasil, bem como o vínculo de tais operadores a redes familiares e empresariais que dificultam a rastreabilidade das operações. Simultaneamente, o impacto foi avaliado como “crítico”, tendo em vista o histórico de uso dessas atividades para fins ilícitos e os entraves técnicos à aplicação eficiente de políticas de rastreamento financeiro (“*follow the money*”).

Atribuindo-se à frequência o valor “possível” e ao impacto o valor “crítico”, conforme a matriz apresentada, obtém-se o valor de risco correspondente a 16 (posição de interseção entre “possível” e “crítico” na tabela), o qual representa o nível máximo de alerta previsto na metodologia. Tal quantificação, extraída de forma objetiva por meio da combinação padronizada desses vetores, evidencia a necessidade de atuação prioritária dos órgãos de controle e fiscalização, dada a expressiva relevância do risco identificado para o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro.

**Tabela 1 – Matriz de Risco BETs**

Matriz de Risco (Impacto x Frequência) Extremamente Remota Remota		Frequência (Probabilidade de Ocorrência)			
		Provável	Possível		
Impacto (Severidade)	Crítico	4	8	12	16
	Severo	3	6	9	12
	Moderado	2	4	6	8
	Reduzido	1	2	3	4

Fonte: Elaborado pelos autores

Portanto, o cenário apresentado é especialmente desafiador devido às características específicas do setor de jogos de azar e aos obstáculos enfrentados na identificação e mitigação dos riscos associados. A implementação de políticas eficazes requer um esforço conjunto e coordenado entre todos os *stakeholders* envolvidos, visando à criação de um ambiente regulatório robusto e seguro que desestime práticas ilícitas e fortaleça a integridade do mercado.

A matriz de riscos desempenha um papel essencial ao permitir uma análise minuciosa e interrelacional das incidências de impacto e frequência, resultando na categorização dos riscos. A associação das cores nos quadrantes resultantes proporciona uma representação visual que orienta a avaliação desses riscos. No atual cenário, observamos que a localização se situa no quadrante vermelho, indicando o maior nível de risco, o que demanda a adoção imediata de medidas, em conformidade com a Ação 02/2024 da ENCCLA, para mitigar esses riscos.

Quando nos deparamos com predominância de riscos mapeados no quadrante vermelho, como exemplificado aqui, isso claramente aponta para a necessidade de intervenção imediata nas medidas de controle. Esse cenário evidencia que as medidas atuais não são suficientes para lidar com os desafios apresentados.

A urgência desse aprimoramento fundamenta-se na necessidade premente de reduzir significativamente a probabilidade de atividades ilícitas ou situações de alto risco. Nesse contexto, é de suma importância que a organização concentre seus esforços de maneira assertiva na melhoria e ampliação de seus mecanismos de controle, assegurando, assim, uma eficaz mitigação desses riscos. Essa abordagem é crucial para preservar efetivamente a integridade e a segurança de suas operações. Em resumo, a análise da matriz de riscos orienta-nos a adotarmos medidas proativas e decisivas para robustamente resguardar os interesses da segurança nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo realiza uma análise metódica da interseção entre as atividades de apostas, notadamente as BETs, e a lavagem de dinheiro, destacando a relevância crucial das medidas regulatórias e de fiscalização como pilares essenciais na prevenção de práticas criminosas nessa relação. Dentro desse contexto, são expostas a complexidade intrínseca da lavagem de dinheiro e as estratégias sofisticadas, bem como os padrões comuns utilizados para ocultar e legitimar recursos ilícitos.

Uma das contribuições mais significativas deste estudo foi a elaboração e aplicação de uma matriz de risco, ferramenta essencial para a avaliação precisa do potencial de risco das atividades de apostas para a lavagem de dinheiro. Essa abordagem possibilita não apenas uma análise embasada e objetiva dos riscos envolvidos, mas também o desenvolvimento de estratégias preventivas e corretivas mais eficazes, aprimorando as políticas de combate a esses crimes, notadamente quando se verifica que o risco se encontra no quadrante vermelho, representando a área de maior risco na matriz.

Ademais, o texto ressalta os impactos sociais e econômicos profundos decorrentes da lavagem de dinheiro, enfatizando não apenas o financiamento

de atividades criminosas e o potencial apoio ao terrorismo, mas também a erosão da confiança nas instituições e a ameaça à integridade do sistema financeiro como um todo. A conscientização sobre os efeitos nocivos dessa prática ilícita reforça a urgência de uma abordagem integrada entre órgãos reguladores, fiscalizadores, sociedade civil e setor privado.

Conclui-se, portanto, a importância de um compromisso contínuo com a pesquisa, o desenvolvimento de estratégias e a implementação de ações coordenadas para enfrentar os desafios relacionados à lavagem de dinheiro no contexto das atividades de apostas. Somente por meio de uma abordagem abrangente e colaborativa será possível mitigar efetivamente os riscos e preservar a integridade do sistema financeiro e das atividades de apostas contra práticas criminosas.

## REFERÊNCIAS

ABEL SOUTO, Miguel. Las reformas penales de 2015 sobre el blanqueo de dinero. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, p. 19-31, 2017.

ALVIM, Andréia. *A biodiversidade brasileira estampada nas cédulas do Real*. Juiz de Fora: UFJF, 6 ago. 2020. (CIZ – Coleção Itinerante de Zoologia). Disponível em: <https://www2.ufjf.br/zoologiaitinerante/2020/08/06/biodiversidade-nas-cedulas-do-real/>. Acesso em: 27 set. 2024.

ARGUELLO, Katie. Criminalização dos jogos de azar: contradição entre lei e realidade social. *Revista da EMERJ*, v. 15, n. 60, p. 239-250, 2012.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Lavagem de dinheiro com cassinos só será evitada com fiscalização e controle [depoimento a Ana Luiza Albuquerque]. *Amazonas Atual*, v. 28, 2022.

BALTAZAR JR., José Paulo. *Crimes Federais*. Salvador: Jus PODIVM, 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN; CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF. *Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa Sumário Executivo: Avaliação Nacional de Riscos*. Brasília: Bacen; COAF, 2021.

BAYER, Diego Augusto. Teoria do crime: principais diferenças entre crime e contravenção penal. *Atualidades do Direito*, v. 7, n. 8, p. 13, 2014.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: An economic approach. *Journal of political economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BIDERMAN, Ciro *et al.* Pax monopolista and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 35, p. 573-605, 2019.

BRASIL. Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jun. 2002.

BRASIL. Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2023.

BRASIL. *CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas*. Brasília: Senado Federal, [s.d.]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2659>. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Receita Federal. Portaria SPA/MF Nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 147-151, 22 maio 2024.

BRASIL. Receita Federal. Portaria SPA/MF N° 1.143, de 11 de julho de 2024. Dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que exploram apostas de quota fixa, de que tratam as Leis n° 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e n° 14.790, de 29 de dezembro de 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 94-96, 12 jul. 2024.

CARLI, Carla Veríssimo de. O sistema internacional anti lavagem de dinheiro. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de Dinheiro: Prevenção e Controle Penal*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 31-50.

CHADE, Jamil. *Política, propina e futebol: Como o “padrão Fifa” ameaça o esporte mais popular do planeta*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

CHERMAN, Luiz; DUARTE, Pedro. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. *Macro Visão*, Banco Itaú, 13 ago. 2024. Disponível em: [https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024\\_MACRO\\_VISAO\\_Apostas\\_on-line.pdf](https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf). Acesso em: 27 set. 2024.

COUNCIL OF EUROPE – COE. *Research report: The use of online gambling for money laundering and the financing of terrorism purposes*. Estrasburgo: Moneyval, 2013. Disponível em: <https://rm.coe.int/research-report-the-use-of-online-gambling-for-money-laundering-and-th/168071509c>. Acesso em: 27 set. 2024.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF. *Coletânea de casos brasileiros de lavagem de dinheiro*. Brasília: COAF, 2016.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DA MATTA, Roberto; SOÁREZ, Elena. *Águias, burros e borboletas: um estudo antropológico do jogo do bicho*. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Tipologias de lavagem. In: CARLI, Carla Veríssimo de (org.). *Lavagem de Dinheiro: Prevenção e Controle Penal*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 377-458.

FERRAJOLI, Luigi *et al.* *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE – FATF. *Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação*: As Recomendações do GAFI. Brasília: COAF, 2012.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE; ASIA PACIFIC GROUP ON MONEY LAUNDERING. *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*. Paris: The Financial Action Task Force, 2009.

FINO, Patricia; HINTZE, Hélio. Jogada de Médici: o uso da loteria esportiva pelo regime militar brasileiro. *RUA*, v. 23, n. 2, p. 267-289, 2017.

GAMBLING COMMISSION. *The money laundering and terrorist financing risks within the British gambling industry*. [S.l.]: Gambling Commission, 2021. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/guidance/the-2023-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-within-the-british>. Acesso em: 27 set. 2024.

HORTA, Ricardo Garcia. Apostas esportivas: desafios e aspectos da cooperação jurídica internacional no combate à manipulação de resultados. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33-49, 2023

HUBBLE, Justin; LYCKA, Martin. The Prohibition of Betting Exchanges is in Breach of EU Law. *Gaming Law Review and Economics*, v. 17, n. 2, p. 121-128, 2013.

KAPLAN, R. S.; LEONARD, H. D.; MIKES, A. Os riscos que você não prevê: que fazer quando não existe manual. *Harvard Business Review Brasil*, p. 20-26, 2020.

KONING, Ruud H.; VAN VELZEN, Bart. Betting exchanges: the future of sports betting? *International Journal of Sport Finance*, v. 4, n. 1, 2009.

JANUÁRIO, Túlio Felipe Xavier. Corrupção desportiva, compliance e responsabilidade penal à luz da Lei LEI 10.671/03. *Estudos Conimbricenses de Direito Público*, v. 2, p. 305-331, 2022.

JUPIARA, Aloy. *Os porões da contravenção: jogo do bicho e ditadura militar: a história da aliança que profissionalizou o crime organizado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

LABRONICI, Rômulo Bulgarelli; DA SILVA, Gabriel Borges. Uma contravenção controvertida: reflexões acerca da tutela penal do jogo do bicho. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, v. 14, n. 1, p. 201-213, 2017.

LEAL, Lucas Ferreira Estillac. Castor de Andrade, um cartola suburbano. *Ludopédio*, São Paulo, v. 148, n. 42, 2021.

LILLEY, Peter. *Dirty dealing: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism*. [S.l.]: Kogan Page Publishers, 2003.

MANSO, Bruno Paes. Jogo do Bicho: A origem das dinastias do crime no Rio. *Jornal da USP*, 10 nov. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=702217>. Acesso em: 27 set. 2024.

MARTINS, Ives Granda S. Loteria, bingo e lavagem de dinheiro. *Jornal do Brasil*, 2013.

MARTINS, Sérgio. A máfia da Loteria Esportiva. *Revista Placar*, n. 648, p. 19-30, 1982.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de sociologia e política*, v. 19, p. 13-25, 2011.

MISSE, Michel. Violence, criminal subjection and political merchandise in Brazil: an overview from Rio. *International Journal of Criminology and Sociology*, v. 7, p. 135-148, 2018.

OLIVEIRA, Andrey Rossi; CASTRO, João Vitor Cruz de; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O jogo do bicho como infração penal antecedente ao crime de lavagem de dinheiro: considerações acerca das mudanças promovidas pela Lei n 12.683/2012. *Derecho y Cambio Social*, Lima, p. 1-32, 2021.

PAIXÃO, Dário Luiz Dias; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. A Legalização dos Cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países. *Turismo: Visão e Ação*, v. 1, n. 2, p. 9-22, 1998.

PASSOS, Danilo; SBICCA, Adriana. Economia do crime: da visibilidade de Gary Becker às influências da economia comportamental. *Economic Analysis of Law Review*, v. 13, n. 1, p. 114-135, 2022.

PRADO, Luiz Regis. O novo tratamento penal da lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2012). *Revista dos Tribunais: RT*, n. 101, vol. 926, p. 401-436, 2012.

RIBEIRO, R. A realidade do real. Em: *O último plano*. [S.l.]: G1, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-ultimo-plano/noticia/2024/07/22/o-ultimo-plano-4-a-realidade-do-real.html>. Acesso em: 27 set. 2024.

RODRIGUES, Henrique Valede Gato Santos. *As apostas desportivas online associadas à combinação de resultados*: em busca de uma resposta criminal. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2015.

ROSA, Luciano Sousa. A necessidade de um tipo de ilícito com substrato fático próprio frente à insuficiência do tipo legal de lavagem de dinheiro. *Revista do IBDPE*, v. 3, 2019-2020. Disponível em: <https://ibdpe.com.br/wp-content/uploads/2020/09/06-A-NECESSIDADE-DE-UM-TIPO-DE-ILICITO-COM-SUBSTRATO-FATICO-PROPRIO-FRENTE-A-INSUFICIENCIA-DO-TIPO-LEGAL-DE-LAVAG.pdf>. Acesso em: 27 set. 2024.

SILVA, Ana Clara Gonçalves Melo da *et al.* Red Flags e Fraudes Corporativas: Análise dos Casos Petrobrás, JBS e Andrade Gutierrez. *Razão Contábil e Finanças*, v. 13, n. 2, 2022.

SMITH, Michael A.; WILLIAMS, Leighton Vaughan. Betting exchanges: a technological revolution in sports betting. In: HAUSCH, Donald B.; ZIEMBRA, William T. (Ed.). *Handbook of sports and lottery markets*. [S.l.]: Elsevier, 2008, p. 403-418.

SOUTO, Sérgio Montero. Uma revisita à era de ouro do futebol: quando os títulos do passado têm de ser driblados pelo hegemom do mercado. *FuLiA/UFMG* [revista sobre Futebol, Linguagem, Artes e outros Esportes], v. 4, n. 2, p. 115-130, 2019.

SPIRA, Laura F.; PAGE, Michael. Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 16, n. 4, p. 640-661, 2003.

VASCONCELOS, Fernando Antônio. Contratos de jogo e aposta: permissão ou proibição. *Revista Direito e Liberdade*, v. 15, n. 2, p. 79-95, 2013.

VIEIRA, Antônio Tostes Baêta. Memórias e histórias e narrativas sobre os cassinos cariocas: um estudo metodológico. *Revista Memorare*, v. 1, n. 2, p. 27-48, 2014.

VINCENZO, José Eduardo de. *Loteria esportiva: uma paixão de muitos*. Brasília: LGE editora, 2006.

WEDY, Miguel Tedesco. *Eficiência Como Critério de Otimização da Legitimidade do Direito Penal e Seus Desdobramentos em Processo Penal*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Portugal, 2011.



Recebido: 20/06/2025

Aprovado: 16/07/2025

# LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL: UMA CHAVE ANALÍTICA PARA O DIREITO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

*NORMATIVE INSTITUTIONAL LEADERSHIP: AN  
ANALYTICAL KEY FOR DEMOCRATIC PUBLIC  
LAW*

*Daniel Lucas<sup>1</sup>*

*Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O silêncio do direito público diante da liderança. 2. Os limites do modelo de Schumpeter. 3. Da liderança estratégica à liderança normativa institucional: por uma função juridicamente orientada. 4. Democracia entre conflito e decisão: o papel da liderança normativa institucional. 5. Pessoas,

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>2</sup> Doutor e mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor da Faculdade Nacional de Direito e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Diretor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

instituições e a mediação da autoridade. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** O direito público contemporâneo ainda trata de forma insuficiente a categoria da liderança, ignorando que ela é condição estrutural para o funcionamento das democracias e das instituições estatais. Este artigo propõe o conceito de liderança normativa institucional como uma função jurídica exercida por instituições públicas, orientada por sua missão constitucional, por princípios normativos e pela exigência de justificação pública. Sem vincular a liderança à posição formal ou à personalidade dos atores, a proposta aqui desenvolvida a compreende como prática institucional controlável e responsável. O artigo dialoga com a teoria política, especialmente a partir das limitações do modelo de Schumpeter, com a teoria da organização e com a teoria da autoridade, para construir uma chave analítica que permite ao direito público entender como se produz autoridade legítima em ambientes democráticos complexos. Argumenta-se que a liderança normativa institucional não enfraquece a legalidade, mas fortalece o Estado de Direito democrático ao organizar a transformação de princípios constitucionais em decisões públicas justificáveis. A proposta se operacionaliza em uma matriz analítica estruturada em três níveis (chamada por analogia de maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos), que oferece um instrumento teórico e prático para avaliar a legitimidade do exercício do poder público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liderança normativa. Direito público. Governança democrática. Accountability institucional. Estado de Direito.

**ABSTRACT:** Public law scholarship often overlooks leadership as a structural condition for the functioning of democratic institutions. This article proposes the concept of normative institutional leadership as a legal function performed by public institutions, guided by their constitutional mission, normative principles, and the requirement of public justification. Moving beyond models that tie leadership to formal office or personal attributes, the concept is framed as an institutional, accountable, and normatively constrained practice. Drawing from political theory, especially the limits of the Schumpeterian model, organizational theory, and theories of authority, the article offers an analytical framework for understanding how legitimate authority is produced in complex democratic environments. It argues that normative institutional leadership does not weaken legality; rather, it strengthens the democratic rule of law by enabling the transformation of constitutional principles into publicly justified decisions. This proposal is operationalized through a three-level analytical matrix (maxiprocesses,

macroprocesses, and microprocesses), providing both a theoretical and practical tool to assess the legitimacy of public authority.

**KEYWORDS:** Normative leadership. Public law. Democratic governance. Institutional accountability. Rule of Law.

## INTRODUÇÃO

A teoria política de Schumpeter propõe uma visão da democracia que desafia a forma como o direito costuma entendê-la. Em vez de ver a democracia como a expressão da vontade do povo ou como um caminho para alcançar a justiça, Schumpeter a define como um método para escolher líderes por meio da competição eleitoral. Ou seja, o foco estaria menos nos ideais e mais no funcionamento institucional, que seria um processo em que governantes buscam a confiança dos governados para exercer sua liderança. Essa visão mais minimalista da democracia, como observou Przeworski (1999), costuma ser criticada por parecer rasa e por não se preocupar com justiça social. Ainda assim, ela nos ajuda a enxergar com mais realismo como a política funciona na prática, e por que a liderança é essencial para organizar a ação coletiva de forma deliberada.

A relevância do pensamento de Schumpeter para o direito público está na ênfase da centralidade da liderança na construção e execução de decisões político-jurídicas.<sup>3</sup> Embora a teoria política de Schumpeter não tenha sido concebida com o propósito de dialogar diretamente com o campo jurídico, suas ideias desafiam o direito a repensar a relação entre normas, poder e sujeitos políticos. Se a liderança é uma condição de possibilidade para a ação coletiva e institucional,<sup>4</sup> por que o direito público persiste em tratar a produção de poder como um fenômeno impessoal e normativo, deixando a liderança à sombra das estruturas jurídicas e dos processos impessoais? A resistência do direito público em incorporar a categoria liderança compromete sua capacidade de compreender e regular a dinâmica das instituições democráticas, porque leva a desconsiderar o papel fundamental das figuras de liderança no processo decisório e na implementação das políticas públicas.

---

3 Entende-se por decisões político-jurídicas todas aquelas em que o intérprete, diante de uma situação que não permite solução automática pela subsunção literal da norma ao fato (casos fáceis), precisa realizar uma escolha interpretativa relevante. Essas decisões ocorrem, em geral, em dois tipos de situações. Nos casos difíceis, em que há múltiplas interpretações juridicamente plausíveis e o intérprete precisa optar entre elas segundo princípios e valores constitucionais, e nos casos complexos, em que a solução exige a incorporação de saberes extrajurídicos como dados econômicos, científicos, técnicos ou sociais para fundamentar adequadamente a decisão. Em ambos os casos, a decisão ultrapassa a mera aplicação técnica e envolve juízos de valor, ponderações e definição de sentidos normativos, revelando seu caráter político-jurídico.

4 A liderança é essencial para a ação coletiva e institucional porque alguém precisa juntar as pessoas em torno de um objetivo comum, organizar o que cada uma deve fazer e manter o grupo unido até que a ação se complete. Sem liderança, mesmo que existam regras e estruturas formais, as instituições não conseguem sair do lugar: ficam paradas, sem transformar a intenção em prática. A liderança, portanto, é o que dá vida e direção às instituições.

Esse artigo pretende explorar a tensão entre a teoria de Schumpeter, no que tange à liderança, e as lacunas da teoria jurídica, no que diz respeito à institucionalização da liderança no direito público. A liderança pode ser reconhecida e normativamente orientada dentro de um sistema jurídico democrático? Ao propor a liderança como uma função jurídica das instituições, este artigo não apenas amplia o vocabulário conceitual do direito público, como também oferece uma nova chave de análise para a atuação das instituições democráticas. Incorporar a liderança normativa institucional ao repertório jurídico permite compreender como normas se transformam em decisões, como a autoridade se constrói na prática e como se exercem escolhas relevantes dentro dos limites constitucionais.<sup>5</sup>

Além disso, ao propor a liderança normativa institucional como categoria analítica do direito público, este artigo se conecta diretamente com o debate contemporâneo sobre governança jurídica. A liderança normativa é, neste contexto, uma dimensão estrutural da governança democrática, pois explica como normas, instituições e sujeitos interagem para transformar princípios constitucionais em decisões concretas, coordenar expectativas sociais e produzir legitimidade pública. Assim, o conceito aqui desenvolvido oferece uma contribuição teórica relevante para compreender os desafios jurídicos da governança democrática em sociedades complexas.

Dessa forma, organizam-se as ideias em seis seções interligadas. A próxima seção examina a razão pela qual o direito público resiste em reconhecer a liderança como uma categoria relevante, mesmo diante de sua centralidade para o funcionamento da democracia, e destaca as implicações desse silêncio teórico. Em seguida, a terceira seção discute a teoria de Schumpeter sobre liderança democrática para destacar seus limites para uma compreensão jurídica do fenômeno. A ausência de compromisso substantivo com valores constitucionais nesse modelo reforça a necessidade de se enfatizar a dimensão normativa da liderança. A quarta seção propõe incorporar a liderança institucional ao repertório do direito público, reconstruindo-a como uma missão institucional orientada juridicamente.

A quinta seção está dedicada à dinâmica da liderança institucional a partir de maxiprocessos e macroprocessos, termos a que se recorre para fazer referência à moldura normativa constitucional e às relações de coordenação entre instituições públicas. A sexta seção desloca o foco para a dinâmica dos microprocessos, que seria a forma como a liderança institucional opera no interior das instituições para mediar autoridade e construir legitimidade de forma contínua. Por fim, propõe-se a necessidade de institucionalizar a

---

5 Ao propor a liderança como uma função jurídica das instituições, normativamente orientada e controlável, este artigo também dialoga com o debate contemporâneo sobre a normatividade do direito. Como argumenta Schauer (2019, p. 176), a normatividade jurídica não é um dado metafísico, mas um fenômeno condicional, dependente da adesão a práticas institucionais estruturadas. Isso reforça a tese de que a liderança institucional exerce papel central na produção da normatividade prática do Direito.

liderança no direito público como uma forma de fortalecer a democracia constitucional em sua dimensão substantiva e processual.

## 1. O SILÊNCIO DO DIREITO PÚBLICO DIANTE DA LIDERANÇA

Se toda ação coletiva deliberada, como a formulação, implementação e revisão de políticas públicas, depende, em alguma medida, de liderança, por que o direito público permanece resistente diante dessa constatação? Por que juristas insistem em deslocar o protagonismo da liderança para o campo impessoal das normas, dos processos e das técnicas? Essa recusa, que poderia ser atacada por ser aparentemente teórica, tem efeitos práticos importantes. Ela compromete a capacidade do direito de compreender, e regular, a dinâmica real de funcionamento das instituições democráticas.

A desconfiança em relação à liderança parece menos ligada à natureza das instituições do que à forma como o próprio direito público se concebe: como um campo técnico, formal e neutro, orientado por critérios de legalidade e racionalidade procedimental. A liderança, ao implicar escolhas, estratégia e articulação, seria vista como um risco à impessoalidade que sustenta a legitimidade do poder no Estado de Direito. No entanto, essa concepção ignora que a própria autoridade institucional, mesmo quando fundada em normas racionais-legais, depende, como apontou Weber (2004), da capacidade de certos atores de encarnar e traduzir valores coletivos em ação, gerando orientação social e estabilidade normativa.<sup>6</sup> Da mesma forma, Hauriou (1929) já havia proposto que a organização institucional só se realiza plenamente quando existe uma ideia diretiva, incorporada e sustentada por um poder dirigente. Boaventura de Sousa Santos (1987), ao criticar o *paradigma dominante da legalidade*, mostrou como o formalismo jurídico tende a obscurecer os processos reais de mediação de poder, reduzindo a complexidade política da ação institucional a uma aparência de neutralidade.

O formalismo jurídico tem um papel central na garantia da segurança jurídica e da previsibilidade, o que é fundamental para o funcionamento do sistema jurídico. Ao aplicar as normas de maneira técnica e buscar a consistência interna do sistema, oferece uma estrutura estável e ordenada que pretende facilitar a aplicação do direito. Contudo, uma aplicação estritamente técnica das normas pode ser um problema por não tender a considerar, de maneira suficiente, as dinâmicas sociais e institucionais que influenciam a interpretação e aplicação das normas jurídicas. O foco

---

6 Weber (2004) descreve três tipos puros de dominação legítima: legal-racional, tradicional e carismática. Para ele, mesmo na dominação legal-racional, a eficácia da autoridade depende da aceitação das normas por parte dos subordinados, o que implica que os líderes devem agir de maneira que reflita e respeite os valores coletivos para manter a legitimidade.

exclusivo na formalidade, e a aparente neutralidade que ele provoca, camufla as desigualdades e relações de poder no interior do sistema jurídico.

Como contraponto à aplicação estritamente técnica, em uma função complementar, o substancialismo jurídico busca ampliar o olhar do direito. Para ele, não se deve considerar as normas de maneira apenas técnica. É preciso também avaliar os impactos práticos dessas normas na sociedade. Uma forma de aplicar o direito que se preocupa com as consequências sociais e políticas das decisões jurídicas, especialmente para os grupos em situações de vulnerabilidade. Ao enfatizar os princípios e valores que fundamentam as normas jurídicas, o substancialismo visa garantir que o direito não se reduza a um conjunto de regras impessoais, mas que se volte para a promoção da justiça material e o bem-estar coletivo. É importante destacar que o substancialismo não rejeita a normatividade formalista, pelo contrário, propõe uma integração entre a formalidade e a substância, na qual as normas são interpretadas à luz de princípios substantivos, com o objetivo de promover uma sociedade mais justa e equitativa.

Assim, tanto o formalismo quanto o substancialismo, por mais valiosos que sejam em suas respectivas funções, não captam plenamente as dinâmicas reais do exercício do poder nas democracias contemporâneas. Ambos operam, e o direito com eles, sem necessariamente recorrer à noção de liderança. No entanto, essa ausência conceitual limita a capacidade de compreender como, na prática, decisões jurídicas relevantes são construídas, orientadas e implementadas no interior das instituições. A liderança, nesse contexto, não é uma condição de possibilidade para a existência do direito, mas uma chave interpretativa para entender como o poder se exerce por meio dele: como se organizam os processos de deliberação, como se formam prioridades, como se constroem compromissos e se mobiliza autoridade institucional. Reconhecê-la como dimensão analítica permite qualificar a interpretação e o controle jurídico do funcionamento institucional, especialmente em contextos marcados por incerteza, conflito e demanda por responsividade.

Com isso, formalismo e substancialismo deixam de ser visões concorrentes e passam a ser compreendidos como quadros que estruturam a ação jurídica, mas que só podem ser analisados em sua operação concreta quando se observa como instituições jurídicas produzem efeitos no mundo real. A ideia de liderança, entendida aqui como capacidade institucional de orientação, coordenação e justificação, permite captar essa dimensão prática: ela evidencia que o direito é também uma tecnologia social de organização do poder. Não se trata, portanto, de afirmar que o direito depende da liderança para existir, mas de reconhecer que, para compreender como ele funciona efetivamente nas instituições democráticas, é necessário considerar os modos pelos quais a autoridade jurídica é exercida, negociada e tornada legítima. A liderança institucional, nesse sentido, atua como elemento de

mediação entre estruturas normativas e realidade política, entre dever-ser jurídico e ação coordenada.<sup>7</sup>

## 2. OS LIMITES DO MODELO DE SCHUMPETER

A ciência política não ignorou a centralidade da liderança para o funcionamento das democracias. Desde Schumpeter (2020), a liderança passou a ser entendida como uma dimensão estrutural da política moderna. Em sua concepção minimalista de democracia, ele desloca o foco da vontade popular para o processo competitivo de escolha de líderes, que seriam os verdadeiros agentes da deliberação e da formulação de políticas. A democracia, segundo ele, não se definiria pela realização da vontade coletiva, mas pela institucionalização de procedimentos que permitem ao eleitorado escolher, periodicamente, entre lideranças rivais.

Esse modelo tem implicações importantes para o direito público. Em primeiro lugar, oferece uma chave realista para compreender o modo como o poder político se organiza em sociedades complexas. Ele não é a expressão direta da vontade do povo, mas, sim, o resultado da ação de atores capazes de construir agendas, formular diagnósticos coletivos e mobilizar apoio institucional. Ao destacar os mecanismos formais de competição eleitoral, ele chamou a atenção para o desenho jurídico-institucional que torna possível essa seleção periódica de líderes. Isso inclui regras eleitorais, formas de financiamento de campanha, estruturação de partidos e limites à reeleição, todos temas de interesse jurídico direto.

No entanto, os limites desse modelo tornam-se visíveis justamente quando se examina a teoria do ponto de vista do direito público. A liderança, para Schumpeter, é tratada quase exclusivamente como uma expressão da ação individual, inserida num jogo estratégico de competição por votos. Os partidos políticos não são concebidos como sujeitos deliberativos orientados por compromissos normativos, mas como veículos para a ascensão de personalidades carismáticas ou estrategistas eficazes. O resultado é uma teoria política que, embora reconheça o papel organizador das instituições,

---

<sup>7</sup> Embora muitas vezes se associe o formalismo jurídico à conservação e à resistência à mudança, é importante compreender que o formalismo também pode ser uma ferramenta de transformação social. O formalismo busca a aplicação rigorosa, técnica e consistente das normas jurídicas. Essa prática gera estabilidade no sistema jurídico, o que é fundamental para que a sociedade confie nas instituições e nas leis. Quando há confiança no sistema, cria-se um ambiente mais favorável para a implementação de mudanças sociais. Reformas legislativas, como a criação de novos direitos trabalhistas, direitos das minorias ou direitos ambientais, por exemplo, dependem dessa estabilidade para serem aplicadas de maneira uniforme e eficaz. A interpretação formal das normas evita distorções e assegura que esses novos direitos alcancem toda a sociedade. Além disso, em situações de desigualdade ou de violação de direitos fundamentais, a aplicação técnica e rigorosa da lei pode ser usada para corrigir injustiças, evitar arbitrariedades e promover a igualdade. O formalismo também impede abusos de poder, pois garante que todos os atos e decisões respeitem as regras e os procedimentos previamente estabelecidos. Dessa forma, em processos de transformação social, o formalismo oferece segurança jurídica e garante que as mudanças ocorram de maneira legítima, respeitando o direito existente. Ao assegurar a estabilidade e a previsibilidade do sistema, o formalismo jurídico cria as condições necessárias para transformações sociais eficazes, justas e sustentáveis.

subestima a dimensão coletiva, institucional e normativamente orientada da liderança, um ponto que o direito, ao insistir em sua ênfase impessoal nas normas, também parece não saber como lidar.

Ao ignorar a liderança como categoria jurídica relevante, o direito público compartilha com Schumpeter certa resistência à sua institucionalização. Mas, enquanto Schumpeter a trata como um dado da competição política, o direito a evita por receio de personalização da autoridade. O problema é que, de modos distintos, ambos negligenciam a possibilidade de submeter a liderança a controles normativos e finalidades públicas. No caso do direito, essa omissão compromete a capacidade de compreender como o poder é, de fato, exercido nas instituições democráticas.

Reconhecer os processos de escolha e legitimação de lideranças, não apenas nos pleitos eleitorais, mas também nas dinâmicas internas das instituições públicas, é um passo necessário para superar esse hiato entre a teoria e a prática institucional. No entanto, o direito não pode se contentar com a noção de liderança como mera estratégia bem-sucedida. Mesmo admitindo a dimensão estratégica da liderança, o direito impõe limites: exige que essa estratégia esteja vinculada à missão pública da instituição, à legalidade, aos princípios constitucionais e à justificação pública de decisões.

Por isso, é necessário ir além do modelo de Schumpeter. Embora tenha o mérito de destacar a centralidade da liderança, ele recusa qualquer conteúdo normativo substancial para a democracia, o que o torna insuficiente para o direito público. Em sistemas constitucionais orientados por princípios, conceber a liderança institucional apenas como produto de competição estratégica é um equívoco. O direito demanda que ela seja compreendida como exercício institucional responsável, orientado à realização de valores constitucionais fundamentais, sujeito a controle e justificação. É justamente essa reconstrução que se propõe a seguir: pensar a liderança como uma função institucional, juridicamente orientada, que opera dentro de limites normativos claros<sup>8</sup> e comprometida com a efetivação da democracia constitucional.

### **3. DA LIDERANÇA ESTRATÉGICA À LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL: POR UMA FUNÇÃO JURIDICAMENTE ORIENTADA**

Diante da provocação teórica feita por Schumpeter, que chama atenção para o papel central da liderança na dinâmica política, surge uma questão importante: por que o direito público, especialmente o direito constitucional

<sup>8</sup> Limite normativo claro não é a mesma coisa que limite normativo estático. Diferente de uma visão que encara a autoridade normativa como um dado formal ou transcendental, compreendê-la, a partir de Schauer (2019), implica reconhecer que a normatividade do direito e, portanto, da liderança normativa institucional é condicional. Ela decorre do fato de que os agentes, instituições e a sociedade reconhecem e internalizam certos papéis, comandos e missões como vinculantes dentro do jogo institucional democrático.

e o direito administrativo, ainda resiste em incorporar essa tradição teórica para pensar a institucionalização do poder? Enquanto Schumpeter enfatiza a liderança como resultado de uma competição estratégica entre indivíduos por influência e poder, aqui se propõe um deslocamento: compreender a liderança como uma função institucional juridicamente orientada. Essa liderança não prescinde de estratégia, mas opera dentro de limites normativos, devendo estar vinculada à missão pública das instituições, aos princípios constitucionais e à exigência de justificação pública. Trata-se de uma liderança cuja legitimidade não deriva da performance eleitoral ou do carisma pessoal, mas da capacidade institucional de traduzir finalidades públicas em decisões coordenadas e responsáveis.

No entanto, essa leitura precisa ser superada. A liderança, no contexto do direito público, não precisa ser entendida como uma qualidade pessoal ou como a expressão de um desejo individual. Em vez disso, ela pode (e deve) ser compreendida como uma função institucional. Trata-se de um exercício de coordenação e orientação política que, em um Estado democrático de direito, está sujeito a controle jurídico e deve ser guiado por valores democráticos. Assim, a liderança não se limita a indivíduos carismáticos, mas se expressa também (e talvez principalmente) por meio das instituições que organizam, viabilizam e executam políticas públicas. Reconhecer isso é fundamental para aproximar o direito das realidades da política e para fortalecer a legitimidade e a eficácia das decisões públicas.

Dá para perceber que a liderança também acontece dentro das instituições jurídicas, e não só na política tradicional. Quando uma agência reguladora aplica regras técnicas para orientar o setor privado, ela está exercendo uma forma de liderança. O mesmo vale para o Ministério Público, que atua em nome da coletividade para proteger direitos fundamentais, ou para os tribunais constitucionais, que decidem sobre políticas públicas e ajudam a manter os valores democráticos. Esse tipo de liderança não ameaça a democracia, na verdade, faz parte dela.

É uma liderança que vem das instituições, não de pessoas carismáticas. E por isso é controlável, está sujeita à lei e atua com base em critérios técnicos e normativos. Ela torna o Estado de Direito mais forte e preparado para lidar com os problemas do mundo real. Ver a liderança como uma missão institucional, e não como algo pessoal, é importante para o direito público. Isso ajuda a entender como decisões coletivas podem ser coordenadas em democracias complexas. A liderança, nesse sentido, deixa de ser algo individual e passa a ser uma peça fundamental para fazer a democracia funcionar bem.

Se instituições como agências, tribunais ou o Ministério Público exercem liderança, ou seja, tomam decisões importantes, influenciam políticas públicas e interpretam missões públicas mesmo diante de incertezas, então elas precisam ser avaliadas por mais do que apenas seguir a lei. É necessário que

essas instituições consigam justificar publicamente o que fazem, explicando seus objetivos, prioridades e os impactos reais de suas decisões.<sup>9</sup> Isso exige um modelo mais robusto de responsabilidade, focado na *accountability* deliberativa.

Não se trata apenas de prestar contas por atos isolados, como uma decisão administrativa ou uma despesa específica. A questão é mais ampla: é preciso verificar se a instituição está atuando de forma coerente com sua missão pública e com os valores constitucionais que justificam sua existência. Também se espera sensibilidade ao contexto social, ou seja, atenção às mudanças, escuta ativa e disposição para revisar escolhas quando necessário. O objetivo não é aumentar o controle externo de forma genérica, o que poderia engessar a atuação. A ideia é qualificar esse controle,<sup>10</sup> torná-lo mais exigente quanto às razões e aos efeitos das decisões institucionais, sem acabar com a autonomia que essas instituições precisam ter para funcionar bem.

Por exemplo, uma Defensoria Pública que escolhe priorizar a atuação em saúde mental, mesmo que essa não seja a área com maior volume de judicialização, pode justificar essa decisão com base em dados locais, na vulnerabilidade da população atendida e na missão constitucional de garantir acesso à justiça a grupos invisibilizados. O controle dessa escolha não deve se limitar à legalidade formal, mas considerar se ela está alinhada com a missão institucional, com os princípios constitucionais e com a realidade social local. Se estiver, a Defensoria terá passado no teste da *accountability* diferenciada. A missão institucional, nesse contexto, deve ser compreendida como o conjunto de finalidades públicas atribuídas a uma instituição por meio da Constituição, da legislação e dos seus marcos normativos específicos. Ela expressa a razão de ser da instituição dentro da estrutura do Estado democrático de direito e serve como referência para orientar a atuação estratégica dos seus órgãos, inclusive no exercício da liderança.

Reconhecer a liderança institucional também exige repensar a forma como se compreende a discricionariedade no setor público. Tradicionalmente, ela é vista como um espaço de liberdade decisória, justificada pela complexidade técnica ou pela necessidade de escolhas políticas dentro dos limites da legalidade. No entanto, em um modelo de liderança institucional orientada por valores normativos, a discricionariedade não é um espaço vazio, mas, sim, um campo moldado por múltiplos processos de controle e

9 Barnard (1968, p. 258-260) compreende responsabilidade como uma obrigação pessoal de julgar e escolher com base na missão da organização, vinculando autoridade a um dever de coerência funcional e ética, o que implica que liderar (como uma autoridade) é exercer essa autoridade de forma consciente, interpretativa e comprometida com os fins coletivos. Embora sua concepção esteja ancorada na lógica organizacional interna, voltada à preservação da cooperação e da finalidade comum, ela pode ser entendida como uma camada fundante da noção contemporânea de *accountability*, que se projeta com mais força na face corporativa das instituições, isto é, na sua relação com o público, com o sistema jurídico e com os mecanismos de controle. Ambas operam como níveis complementares de uma mesma responsabilidade institucional: uma voltada à manutenção da integridade da ação cooperativa dos seus membros, outra à justificação pública da autoridade exercida.

10 A *accountability* pública, segundo Bovens (2014), deve ser entendida como um processo relacional contínuo, que integra justificação, questionamento e sanção no funcionamento regular das instituições e não apenas como controle formal.

condicionamento. Para entender essa dinâmica, é útil distinguir entre três níveis: maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos.<sup>11</sup>

Os maxiprocessos correspondem às grandes estruturas normativas, como a Constituição, os tratados internacionais e os princípios organizadores do Estado Democrático de Direito, que estabelecem limites e finalidades gerais para o exercício do poder. Os macroprocessos dizem respeito à dinâmica de coordenação e disputa de liderança entre diferentes instituições públicas, como ocorre nas relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário, ou na interação entre agências reguladoras em setores interdependentes. Já os microprocessos tratam das dinâmicas internas de liderança e decisão dentro de cada instituição específica, como a formação de consensos em tribunais colegiados ou a definição de estratégias prioritárias em Ministérios Públicos e Defensorias Públicas.

Essa perspectiva mostra que a liderança institucional nunca é isolada ou absoluta. Ela opera dentro de redes normativas, organizacionais e sociais que influenciam e controlam a tomada de decisão. O ponto central não é “quem vigia o vigilante?”, mas como se organiza uma dinâmica institucional que impede decisões solitárias, seja por força das normas, seja pelas pressões e expectativas do entorno. Essa dinâmica é a verdadeira expressão cotidiana da democracia entre os ciclos eleitorais. Embora o modelo clássico de democracia valorize os momentos de voto, esses são episódicos. A democracia não pode depender apenas deles. Ela também se realiza, e se sustenta, no modo como as instituições funcionam e respondem à sociedade todos os dias.<sup>12</sup>

É possível dizer que a democracia também se realiza, e sobretudo se sustenta, na construção de mecanismos institucionais permanentes de responsabilidade pública, coordenação entre centros de poder e justificação contínua das decisões. Mesmo quando autoridades institucionais não são eleitas diretamente, elas representam parcelas relevantes da sociedade e atuam dentro de um sistema de poder fragmentado, em que concorrência normativa, prestação de contas e influência recíproca mantêm o espaço público aberto, plural e responsivo.

Nesse modelo, a democracia adquire uma dimensão processual e permanente. Ela não se limita a eventos eleitorais, mas se expressa no modo como as instituições justificam suas decisões, respondem ao ambiente social e se coordenam entre si. A liderança institucional, nesse contexto, exerce um papel essencial de mediação e renovação contínua da legitimidade democrática. Tome-se o exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS). A decisão de priorizar

---

11 O uso dos termos maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos neste artigo se dá de forma analógica. No direito processual, maxiprocessos refere-se a litígios de alta complexidade estrutural. Aqui, os termos são empregados para descrever escalas de condicionamento normativo e organizacional da autoridade institucional, enfatizando a mediação dinâmica e multinível do exercício do poder no Estado Democrático de Direito.

12 Como observa Rosanvallón (2011), a democracia contemporânea não se esgota nos momentos eleitorais, mas depende de mecanismos permanentes de controle, justificação e legitimidade entre os ciclos de votação.

programas de saúde mental em um município não ocorre isoladamente. Ela é moldada por: maxiprocessos, como os princípios constitucionais do direito à saúde e da dignidade da pessoa humana; macroprocessos, como as diretrizes nacionais do SUS, pactuações interfederativas e programas como a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS); e microprocessos, como as deliberações internas das secretarias municipais de saúde, audiências públicas locais e pressões de grupos da sociedade civil.

Nessa rede de condicionantes, a discricionariedade do gestor local não desaparece, mas é transformada: ela passa a exigir fundamentação pública, coerência com os princípios constitucionais e sensibilidade às dinâmicas sociais e institucionais que estruturam o sistema de saúde. Essa qualificação da autonomia decisória é o que confere legitimidade à liderança institucional em contextos democráticos. Ela transforma a liberdade de decidir em dever de justificar, e a autoridade pública em responsabilidade compartilhada com a sociedade e com as demais instituições.

#### **4. DEMOCRACIA ENTRE CONFLITO E DECISÃO: O PAPEL DA LIDERANÇA NORMATIVA INSTITUCIONAL**

Pensar a democracia nesses termos permite superar a dicotomia entre democracia procedimental e substancial. Em vez de opor procedimentos a valores, é possível pensá-la como uma arena institucionalizada de disputa por liderança normativa<sup>13</sup> em que diferentes órgãos públicos atuam com base em missões legais, valores constitucionais e expectativas sociais. Se o Estado de Direito exige que o poder seja exercido com base em normas impessoais, justificáveis e controláveis, ele não elimina a liderança, ele a enquadra. Liderar, nesse modelo, não é mandar por vontade própria, mas convencer dentro de um jogo institucional pautado por argumentos, normas e limites.

Essa concepção marca uma transição importante. Até aqui, a liderança foi tratada principalmente como uma função institucional: a capacidade das instituições de coordenar decisões e orientar ações de maneira eficaz e legítima. No entanto, em democracias constitucionais, essa função não pode ser compreendida de modo neutro ou meramente organizacional. Ela precisa ser qualificada normativamente. A partir deste ponto, passa-se a operar com a noção de liderança normativa institucional, uma forma de liderança que atua como prática interpretativa e orientadora de valores constitucionais, exercida sob o crivo da deliberação pública e da responsabilidade democrática. Trata-

---

13 Adota-se aqui uma concepção de normatividade que dialoga com a proposta de Frederick Schauer (2019), segundo a qual a normatividade jurídica não é uma qualidade metafísica das normas, mas um fenômeno condicional. Assim como no jogo de xadrez os jogadores estão obrigados a mover o bispo na diagonal apenas enquanto aceitam participar do jogo, a normatividade do direito e, por extensão, da liderança institucional, decorre da adesão a um sistema social de regras, práticas e justificações. Essa compreensão permite entender que a força vinculante das decisões institucionais não deriva exclusivamente da autoridade formal, mas da capacidade de gerar reconhecimento, coerência normativa e responsividade social.

se de reconhecer que, em contextos de pluralismo e conflito, liderar não é apenas tomar decisões, mas disputar legitimamente o sentido do direito e das finalidades públicas dentro das instituições.

A dimensão da justiça, entendida como horizonte normativo das decisões públicas, exige que essas lideranças institucionais (juízes, procuradores, reguladores, gestores...) mobilizem a estrutura do Estado para realizar valores constitucionais como igualdade, dignidade e liberdade. Por isso, o procedimento por si só não basta, é necessária finalidade, deliberação pública e compromisso normativo. Essa proposta de democracia como disputa institucionalizada por liderança normativa também nos leva a uma questão conceitual de fundo: afinal, a democracia é um método de gestão de conflitos ou uma forma de tomada de decisão coletiva?

As duas respostas são válidas e complementares. Para Mouffe (2000), a democracia deve ser entendida principalmente como uma forma legítima de lidar com conflitos sociais que jamais desaparecerão. Em vez de buscar um consenso absoluto, o papel das instituições democráticas seria transformar inimigos em adversários, canalizando antagonismos profundos por meio de regras comuns e procedimentos reconhecidos.<sup>14</sup> A democracia, nesse sentido, não domestica o conflito, ela o institucionaliza. Já para Habermas (1992), a democracia é um processo racional de produção de decisões coletivas legítimas. E o que confere legitimidade às normas é o fato de que poderiam ser aceitas por todos os afetados, caso participassem de um processo discursivo ideal. Aqui, a democracia funciona como espaço de construção de uma vontade coletiva, formada em contextos públicos de argumentação, justificação e escuta.

Essas duas visões aqui discutidas, a da democracia como espaço de dissenso e a da necessidade de decisões com legitimidade pública, não se excluem. Pelo contrário, elas se complementam. A democracia, no fundo, tem que saber conviver com o conflito e, ao mesmo tempo, produzir decisões que façam sentido para a sociedade. E é justamente aqui que entra o papel estratégico da liderança institucional. Falar em liderança institucional, não é falar de alguém que manda sozinho ou impõe sua vontade, é falar de instituições que conseguem transformar desacordo em coordenação, que conseguem fazer com que decisões difíceis, tomadas em ambientes plurais e muitas vezes tensos, sejam justificadas publicamente e compreendidas pela sociedade. Isso é fundamental para que o poder público funcione sem perder sua legitimidade.

---

<sup>14</sup> Mouffe (2000) argumenta que o conflito é constitutivo da política e, portanto, a democracia não deve buscar consenso pleno, mas, sim, criar formas legítimas de expressar e organizar o dissenso. Para ela, a principal virtude da democracia não é produzir unidade, mas transformar inimigos em adversários, por meio de instituições e regras que tornem o conflito civilizado e produtivo. A partir disso ela sustenta a ideia de que a democracia, enquanto espaço de disputa entre lideranças normativas, serve à gestão legítima de desacordos fundamentais. A tarefa da política democrática é transformar o antagonismo em agonismo. Assim, sua teoria permite defender que a liderança institucional não deve suprimir o conflito, mas canalizá-lo normativamente.

Liderar, nesse cenário, não é dominar. É interpretar bem a missão da instituição, dialogar com os princípios constitucionais e tomar decisões que estejam à altura da responsabilidade pública. Ou seja, a liderança institucional não desvia da democracia, ela é justamente um dos jeitos mais realistas e normativos de fazer a democracia funcionar no dia a dia, entre os ciclos eleitorais. Um exemplo prático? O caso da política nacional de acesso a medicamentos antirretrovirais para pessoas com HIV, lá nos anos 1990. Naquela época, havia muita controvérsia no mundo todo sobre se os governos deveriam fornecer esses medicamentos de forma gratuita.<sup>15</sup> O Brasil decidiu bancar essa política pública, mesmo com pressão internacional contrária.

E por que isso foi possível? Porque o Ministério da Saúde agiu como uma instituição com liderança responsável, leu bem a Constituição, entendeu a missão do SUS e tomou uma decisão arrojada, mas bem fundamentada. Isso salvou vidas, gerou reconhecimento internacional e mostrou como uma decisão institucional pode se tornar um compromisso público duradouro. Então, democracia não é só votar de quatro em quatro anos. Democracia também é isso, tomar decisões difíceis, com responsabilidade, dentro das instituições, e garantir que essas decisões façam sentido para quem está do outro lado da política pública.

Um exemplo judicial que ajuda a ilustrar esse papel da liderança institucional é a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento que reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo em 2011. Naquela época, o tema era altamente sensível, gerava muita polarização na sociedade e no meio político. O Congresso, diante disso, simplesmente travou. Não conseguia avançar. E o que aconteceu? O STF foi provocado por ações diretas e assumiu sua responsabilidade institucional. Interpretou os princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana para estender os direitos das uniões heteroafetivas às uniões homoafetivas. Isso foi muito mais do que uma decisão pontual. O STF transformou um profundo desacordo moral e político em uma norma jurídica clara, com efeitos concretos e previsíveis.

E por que isso importa? Porque o Tribunal não inventou nada do nada. Ele agiu dentro dos marcos da Constituição, interpretando princípios que já estavam ali. Ele não substituiu o jogo democrático, ele manteve o jogo

---

15 O desacordo em torno da política de acesso a medicamentos antirretrovirais envolvia pressões internacionais contra a quebra de patentes farmacêuticas por países em desenvolvimento. Organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e governos de países industrializados, aliados a grandes indústrias farmacêuticas, argumentavam que a distribuição gratuita de medicamentos violaria os direitos de propriedade intelectual previstos no Acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Organizações da sociedade civil, especialistas em saúde pública e juristas brasileiros defendiam que o direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição, deveria prevalecer sobre os interesses comerciais. O Brasil acabou por liderar uma posição inovadora ao negociar preços, produzir genéricos e, em alguns casos, ameaçar a quebra de patentes com base no princípio da supremacia do interesse público em matéria de saúde, o que gerou forte tensão diplomática, mas também reconhecimento internacional como modelo de política pública constitucionalmente orientada.

andando, em um momento em que outras instituições estavam paralisadas. E isso mostra exatamente o que se discute neste artigo: como a liderança institucional pode, sim, dar forma jurídica a valores constitucionais em momentos de tensão e impasse, sem romper com o Estado de Direito. Ao juntar esse exemplo com o anterior, do acesso universal aos antirretrovirais, fica claro que a liderança institucional ocupa esse espaço delicado, mas necessário, entre o conflito e a decisão coletiva.

Desde que respeite os limites constitucionais, essa liderança é uma peça-chave para o funcionamento da democracia. E aqui é possível começar a enxergar a liderança não só como um exercício de poder, mas como uma responsabilidade pública, profundamente vinculada à normatividade constitucional. É isso que torna o papel das instituições tão complexo, elas não apenas tomam decisões. Elas dão legitimidade a essas decisões. Elas precisam articular diferentes demandas, lidar com disputas e, ao mesmo tempo, construir soluções que respeitem direitos fundamentais. Essa é a parte menos visível, mas absolutamente essencial da autoridade democrática que é negociada, construída, sustentada institucionalmente.

E tudo isso acontece dentro de estruturas, porque ninguém age no vazio. A liderança institucional está sempre enquadrada por normas maiores, o que se chama aqui de maxiprocessos como os grandes princípios do Estado de Direito, e também por relações entre os próprios órgãos públicos (chamados aqui de macroprocessos). É aí que entra a interdependência entre os Poderes, os freios e contrapesos, a coordenação federativa, entre outros mecanismos. No fim das contas, a liderança institucional não é um comando solitário, é uma prática de mediação regulada. Ela existe para equilibrar, de forma permanente, duas forças que estão sempre em tensão na democracia: o pluralismo político e a normatividade jurídica.<sup>16</sup> E é esse equilíbrio que garante que as instituições não apenas funcionem, mas funcionem com legitimidade.<sup>17</sup>

## **5. PESSOAS, INSTITUIÇÕES E A MEDIAÇÃO DA AUTORIDADE**

Em contextos autoritários ou excepcionais, como no modelo decisionista proposto por Carl Schmitt, a autoridade se exerce predominantemente por meio da imposição. É quem decide, sobretudo no estado de exceção, que detém o poder, independentemente da necessidade de justificação. Nesse

---

16 Como defende Ackerman (2000), a fragmentação institucional deliberada é um mecanismo necessário para assegurar a legitimidade do exercício do poder, mesmo frente à especialização e à complexidade das decisões públicas.

17 Por isso, a liderança normativa institucional não deve ser concebida como uma exteriorização do comando jurídico, mas como uma prática socialmente situada e juridicamente estruturada, cuja força normativa depende da capacidade da instituição de se legitimar, de produzir razões e de gerar adesão, exatamente como aponta Schauer (2019) ao discutir a normatividade do direito como fenômeno condicional.

modelo, o comando precede a razão, e a obediência se impõe pela força, pela urgência ou pela hierarquia. No entanto, essa lógica mostra-se incompatível com a operação da autoridade em democracias constitucionais, nas quais o exercício do poder institucional não pode prescindir da legitimidade. Nesses regimes, a autoridade só se sustenta de forma eficaz quando as decisões institucionais são aceitas como justificáveis, razoáveis e coerentes com os valores constitucionais. O comando que não passa por esse crivo de aceitação pública tende a enfrentar resistência social, perda de eficácia e, em última instância, a erosão do próprio poder institucional. Assim, a autoridade democrática não se realiza na imposição, mas na capacidade de orientar condutas com base em justificativas compartilháveis e reconhecidas como legítimas por seus destinatários.

Nesse contexto, a autoridade institucional revela-se menos como um ato isolado de imposição e mais como uma relação social sustentada por estruturas formais e por reconhecimento prático, cuja eficácia depende do modo como é percebida pelos seus destinatários.<sup>18</sup> A obediência à autoridade formal pode ser juridicamente exigida, mesmo contra a vontade do destinatário, mas isso não significa que toda forma de autoridade seja igualmente eficaz ou sustentável no longo prazo.<sup>19</sup> É justamente esse ponto que Barnard (1968) ajuda a esclarecer. Para Barnard, a autoridade não depende apenas de quem emite o comando, mas também da forma como esse comando é recebido, interpretado e internalizado pelos indivíduos dentro da organização.

Isso não significa que só há autoridade quando há aceitação, mas que a eficácia da autoridade está vinculada à sua capacidade de operar dentro de um espaço social de legitimidade. Quanto mais o comando

18 A distinção entre autoridade institucional e liderança institucional é relevante para compreender não apenas o fundamento jurídico da autoridade, mas também sua dinâmica operacional. A autoridade institucional refere-se ao poder legítimo exercido por uma instituição ou por quem a representa, com base em normas, funções e atribuições formais. E a liderança institucional diz respeito à capacidade de determinados agentes dentro das instituições de interpretar, direcionar, sustentar ou transformar o exercício dessa autoridade de maneira estratégica, responsiva e legitimadora. Em outras palavras, a autoridade institucional é uma condição estruturante. Ela decorre da posição ocupada numa organização ou do próprio desenho institucional. É o direito de mandar. Um juiz de primeira instância tem autoridade institucional para proferir sentenças, mesmo que não seja um líder no sistema. A liderança institucional é uma prática ativa. É o modo como se exerce essa autoridade. Envolve escuta, articulação, *timing*, interpretação sensível do contexto, e, sobretudo, a construção de legitimidade ao longo do tempo. Um ministro do STF pode exercer essa liderança ao se posicionar em momentos-chave, criar pontes entre posições divergentes ou formular fundamentos que mobilizem consenso público. Um exemplo simples é o de um diretor de escola, ele tem autoridade institucional para aplicar sanções disciplinares, mas só exerce liderança institucional quando consegue que os estudantes e professores vejam essas decisões como justas, razoáveis e direcionadas ao bem comum da escola. Assim, a autoridade pode ser aceita com resistência e a liderança busca reduzir essa resistência e ampliar a aceitação.

19 Na teoria de Barnard, a autoridade informal não se baseia em obediência coercitiva, mas na aceitação voluntária dos membros do grupo. Ela é eficaz porque está alinhada aos interesses e valores de cada membro. Ninguém está sendo obrigado a praticar determinada ação ou ter determinado comportamento, a ação ou comportamento são algo que se faz porque há o interesse individual em fazê-lo. Por essa característica, a autoridade informal depende de um processo contínuo de reconhecimento mútuo, que envolve a construção de confiança, respeito e a demonstração de competência. Um exemplo clássico de autoridade informal é o de um líder comunitário. Ele consegue influenciar as decisões e comportamentos dos outros pela sua experiência, carisma ou habilidades interpessoais.

estiver dentro da *zona de indiferença*<sup>20</sup> dos membros do grupo, isto é, quanto mais ele for percebido como razoável, aderente aos objetivos do grupo e não gerar dissonância com os valores pessoais ou sociais, menor será a resistência à sua execução e menores os custos de imposição. Fora dessa zona, a obediência ainda pode ser juridicamente exigida, mas exigirá maior mobilização de recursos: explicações mais densas, justificativas públicas, eventualmente coerção, ou seja, um aumento dos custos institucionais e políticos da autoridade.

A contribuição de Barnard está, assim, menos na definição do que é autoridade e mais na compreensão de como ela opera de forma mais eficaz em ambientes cooperativos. Esse deslocamento de foco permite uma conexão direta com o funcionamento das instituições democráticas. A autoridade institucional se fortalece quando os comandos são, além de juridicamente válidos, socialmente compreensíveis, normativamente justificáveis e percebidos como legítimos. Em outras palavras, a eficácia da autoridade, sobretudo em regimes democráticos constitucionais, depende da sua capacidade de operar dentro ou próximo dessa zona de indiferença, o que exige aderência consistente aos valores constitucionais, às práticas deliberativas e à responsabilidade institucional.<sup>21</sup>

Essa dinâmica revela um ponto central: a liderança normativa, entendida como capacidade de orientação institucional, não é atributo pessoal, mas também não se realiza sem pessoas. Ela é, fundamentalmente, uma função institucional, derivada da missão pública, dos marcos constitucionais e dos limites normativos que estruturam cada órgão. Contudo, essa liderança institucional só se concretiza quando indivíduos, investidos formalmente de autoridade, exercem esse papel por meio de escolhas interpretativas, decisões, mediações, organização de prioridades e justificação pública.<sup>22</sup> Portanto, se a liderança normativa institucional reside na própria estrutura da instituição, como missão pública permanente, o seu exercício concreto ocorre por meio de sujeitos situados, que a operacionalizam. Não se trata

20 Esse é um conceito desenvolvido por Barnard para descrever aquele espaço em que os comandos são aceitos sem resistência significativa, não porque sejam acolhidos com entusiasmo, mas porque não entram em conflito com valores pessoais, não exigem esforço excessivo ou se mostram razoavelmente coerentes com a missão da organização. A aceitação aqui pode decorrer tanto de razões racionais quanto de fatores emocionais ou relacionais como a confiança no emissor da ordem, o reconhecimento tácito da autoridade ou a aderência à cultura institucional. Assim, não se trata de indiferença no sentido de apatia, mas de aceitação tácita, sem resistência seja por razões racionais, afetivas, pragmáticas ou normativas.

21 A expressão “na maioria das vezes” reconhece que a autoridade institucional, especialmente em contextos democráticos, pode eventualmente precisar operar fora da zona de indiferença, isto é, emitir comandos que enfrentem resistência ou exijam justificativas mais intensas. Nessas situações, a autoridade não perde necessariamente sua eficácia, mas opera sob maior tensão, correndo o risco de desgaste ou contestação. Por isso, a legitimidade da autoridade deve ser considerada no plano agregado, decisões pontuais que extrapolem os limites da aceitação tácita podem ser sustentáveis desde que, no conjunto, a atuação institucional permaneça amplamente percebida como legítima, razoável e aderente ao *ethos* constitucional. O manejo desse estresse, ou seja, a capacidade de calibrar decisões entre o que é prontamente aceito e o que precisa ser intensamente justificado, é parte essencial da operação estratégica da autoridade democrática.

22 Como observa Dyzenhaus (2006), mesmo em contextos de tensão ou incerteza, o Estado de Direito exige que toda autoridade seja exercida com justificação pública e compromisso com princípios fundamentais.

de uma liderança pessoal no sentido decisionista, mas também não se trata de uma normatividade automática das normas. Ao contrário, ela emerge da interação entre estruturas normativas, contextos sociais e as escolhas justificadas dos atores que exercem funções públicas.

Aqui, a contribuição de Schauer (2019, p. 175-176) é central. Assim como a normatividade do direito não é um dado absoluto, mas um fenômeno condicional por ser dependente da adesão a práticas, regras e contextos institucionais, a liderança normativa institucional também é uma prática condicional. Ela depende da capacidade dos indivíduos investidos de autoridade institucional de traduzir a missão pública em decisões situadas, que sejam reconhecidas como legítimas, aderentes aos princípios constitucionais e socialmente justificáveis. Ou seja, indivíduos não possuem, isoladamente, uma “liderança normativa pessoal”; eles exercem, funcionalmente, a liderança normativa da instituição, sempre dentro dos marcos normativos, organizacionais e democráticos.

Isso desloca radicalmente a compreensão da autoridade. A liderança, nesse sentido, não é comando solitário, nem pura execução mecânica de normas. É uma prática institucional que se realiza na mediação constante entre estruturas jurídicas, valores constitucionais, contextos sociais e deliberação pública. E, portanto, o papel dos sujeitos é indispensável, não porque sejam fonte da autoridade, mas porque são agentes de sua realização, responsáveis por dar concretude, sentido e direção à missão pública das instituições.

Essa compreensão da autoridade como mediação relacional aproxima-se das noções contemporâneas de autoridade deliberativa, na qual a legitimidade está vinculada não apenas à competência formal, mas à capacidade de oferecer razões públicas, construir consensos operativos e prestar contas à sociedade tanto sobre os resultados quanto sobre os fundamentos das decisões. A liderança normativa institucional, nesse quadro, não é uma prerrogativa de imposição, tampouco uma projeção voluntarista dos indivíduos, mas uma prática normativa sustentada pela missão pública, condicionada pelos marcos constitucionais e realizada por sujeitos responsáveis.

Com isso, fica evidente que a liderança normativa institucional é uma peça-chave da resiliência democrática. Ao impedir que o poder se concentre sem controle e ao exigir que toda decisão relevante seja justificada publicamente, o processo de liderança normativa institucional reforça a capacidade do sistema democrático de se adaptar, de responder a novas demandas e de se renovar sem rupturas institucionais. É justamente por meio dessa mediação (entre normas, instituições e sujeitos) que o Estado de Direito mantém sua vitalidade, sua legitimidade e sua capacidade de transformar princípios constitucionais em ação pública efetiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta central deste artigo foi demonstrar que a liderança não é um acidente institucional nem uma anomalia teórica no direito público contemporâneo. Ao contrário, ela constitui uma função essencial para a operação concreta do Estado democrático de direito, especialmente em sociedades complexas, plurais e permanentemente tensionadas por demandas concorrentes. O reconhecimento da liderança normativa institucional não significa abandonar a impessoalidade das normas, mas compreender que o direito só se realiza efetivamente quando transforma comandos abstratos em decisões situadas, justificadas e funcionais. E esse processo não ocorre por força mágica das normas, mas por meio de sujeitos que ocupam papéis institucionais, dotados de autoridade funcional e responsabilidade pública.

Portanto, se a liderança é institucional, ela é também, necessariamente, pessoal (no exercício, mas nunca pessoal no fundamento). São pessoas situadas, investidas de autoridade jurídica, que exercem essa liderança normativa institucional, não como expressão de vontade própria, mas dentro dos marcos das missões institucionais, dos princípios constitucionais e dos limites procedimentais que moldam sua atuação. Aqui, a contribuição de Schauer é decisiva: assim como a normatividade do direito é condicional, dependente de adesão, reconhecimento e práticas institucionalizadas, a liderança normativa institucional também é um fenômeno condicional e relacional. Ela não decorre de uma qualidade intrínseca dos indivíduos, nem se dissolve na abstração das normas. Surge do entrelaçamento entre estruturas jurídicas, contextos sociais e as escolhas responsáveis daqueles que ocupam funções públicas. Essa liderança não é, portanto, espaço de voluntarismo, mas também não é simples automatismo normativo. É uma prática institucional de mediação para transformar conflitos em decisões, valores constitucionais em políticas públicas, missões institucionais em orientações coerentes, sob constante exigência de fundamentação, controle e *accountability*.

Ao adotar a categoria de liderança normativa institucional, o direito público passa a contar com um instrumento teórico capaz de qualificar a análise e o controle da atuação das instituições. Essa categoria permite avaliar não apenas se os órgãos públicos seguem as normas, mas como interpretam, priorizam, coordenam e justificam suas decisões diante da missão institucional que lhes foi atribuída. Isso amplia o campo de incidência da *accountability*, permitindo um controle mais refinado da coerência entre os resultados institucionais, os valores constitucionais e os contextos sociais em que as decisões são tomadas. Em vez de um controle centrado apenas na legalidade formal, propõe-se um controle que observa a congruência normativa e estratégica da atuação institucional com o Estado de Direito democrático.

E nesse contexto, a liderança normativa institucional deve ser entendida como uma engrenagem central da governança democrática no direito. Ela não apenas condiciona como instituições públicas operam, mas também estrutura as formas de *accountability*, de gestão de incertezas, de coordenação entre órgãos e de justificação pública das escolhas institucionais. Incorporar esse conceito ao direito público permite avançar para uma teoria da governança jurídica que não se limita a mecanismos de gestão ou *compliance*, mas reconhece que a governança é, antes de tudo, um processo jurídico-normativo de mediação permanente entre princípios, instituições e sociedade.<sup>23</sup>

Ao defender essa concepção, o artigo se posiciona contra duas falsas dicotomias. Por um lado, rejeita a visão puramente procedimentalista, que imagina ser possível governar apenas por regras abstratas, sem interpretar, priorizar, decidir ou coordenar. Por outro, evita cair no personalismo, no decisionismo ou na ilusão de que lideranças carismáticas ou voluntaristas possam suprir as carências da institucionalidade democrática. O modelo proposto, fundamentado na articulação entre maxiprocessos, macroprocessos e microprocessos pelo seu alcance, oferece uma chave teórica e prática para compreender como o poder público se organiza, como produz autoridade legítima e como transforma valores constitucionais em ação coordenada. E deixa claro que a democracia não se esgota nos ciclos eleitorais, mas se sustenta no cotidiano das instituições, por meio de uma liderança institucional que é, ao mesmo tempo, normativa, responsável e justificada.

Assim, a liderança normativa institucional não enfraquece o Estado de Direito. Ao contrário, ela é condição de sua vitalidade. É o mecanismo que permite ao direito não apenas existir formalmente, mas operar efetivamente como tecnologia social de organização do poder, capaz de garantir estabilidade, promover justiça e responder às complexidades de uma sociedade democrática em permanente transformação.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, 2000, p. 633-729.

BARNARD, Chester I. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard university press, 1968.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento, 1987.

---

23 O conceito de governança jurídica, tal como desenvolvido por autores como Ackerman (2000), Rosanvallon (2011) e Dyzenhaus (2006), descreve precisamente esse espaço de articulação entre autoridade normativa, deliberação pública, *accountability* e eficácia institucional. A liderança normativa institucional, tal como proposta neste artigo, integra-se a esse quadro como uma função estruturante desse modelo de governança.

BOVENS, Mark. The concepts of public accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, RE; SCHILLEMANS, T. (orgs.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DYZENHAUS, David. *The constitution of law: Legality in a time of emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. [S.l.]: Ediciones Olejnik, 2023.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. Rio de Janeiro: Verso, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano; HARDIN, Russell (orgs.). *Democracy's Values*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. [S.l.]: Princeton University Press, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. [S.l.]: LeBooks, 2020.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SCHAUER, Frederick. On the Alleged Problem of Legal Normativity. In: SCHAUER, Frederick; BEZEMEK, Christoph; LADAVAC, Nicoletta Bersier (orgs.). *The Normative Force of the Factual: Legal Philosophy Between is and Ought*. Alemanha: Springer, 2019, p. 171-180. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2017.



Recebido: 23/06/2025

Aprovado: 06/08/2025

# O IMPOSTO SELETIVO: A DIMENSÃO ARRECADATÓRIA DE UM IMPOSTO (PRETENSAMENTE) INDUTOR

## *THE SELECTIVE TAX: THE REVENUE-RAISING DIMENSION OF A (PURPORTEDLY) INDUCTIVE TAX*

*Flavio Felipe Pereira Vieira dos Santos<sup>1</sup>*

*Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O fiscal é extrafiscal e o extrafiscal é fiscal: a prescindibilidade de uma classificação estanque dos tributos entre arrecadatórios e indutores. 2. Seletivo, mas ordinário: a materialidade do Imposto Seletivo e sua roupagem de um IPI repaginado.

<sup>1</sup> Doutorando, mestre e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Professor de Direito Tributário.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Sociologia do Direito pela Universidade da Picardia (França) e em Sociologia do Direito e da Religião pela Universidade de Estrasburgo (França). Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Estudos Linguísticos pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Bacharel em Direito pela UNESP e em Teologia pelo Instituto Teológico de São José de Rio Preto (ITSJP). Vice-diretor e professor associado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

### 3. O Imposto Seletivo e a ilusão fiscal. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo investiga a dimensão arrecadatória – ou fiscal – do Imposto Seletivo (IS). O IS tem como objetivo declarado a indução de comportamentos saudáveis e sustentáveis, ao incidir sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Contudo, a Constituição Federal também atribuiu ao IS funções que lhe conferem uma dimensão arrecadatória relevante, em contraste com suas funções indutoras. O objetivo principal do artigo é verificar se há elementos na Constituição Federal – após a Emenda n. 132/2023 (Reforma Tributária) – e na Lei Complementar n. 214/2025 que apontem o IS como um tributo com funções arrecadatórias expressivas. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica-documental. Os resultados apontam que, embora formal e aparentemente o IS atue como um imposto indutor, há características fortemente arrecadatórias em seu desenho normativo-constitucional, o que pode gerar o efeito de ilusão fiscal. Conclui-se que os objetivos formais indutores do IS escondem feições arrecadatórias, o que indica uma ausência de transparência em sua regra matriz de incidência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imposto seletivo. Extrafiscalidade. Arrecadação. Indução. Finanças públicas. Ilusão fiscal.

**ABSTRACT:** This article investigates the revenue-raising – or fiscal – dimension of the Selective Tax (IS). The IS is ostensibly intended to induce healthy and sustainable behaviors by levying goods and services that are considered harmful to health and the environment. However, the Brazilian Federal Constitution also assigns the IS functions that confer a significant revenue-raising dimension, contrasting with its inductive purposes. The main objective is to verify whether the Brazilian Federal Constitution – after Constitutional Amendment No. 132/2023 (Tax Reform) – and Complementary Law No. 214/2025 contain elements indicating that the IS is a tax with substantial revenue-raising functions. The methodology adopted is bibliographic and documentary research. The findings indicate that, although formally and apparently the IS operates as an inductive tax, its normative design contains strongly revenue-raising characteristics, pointing to the phenomenon of fiscal illusion. It is concluded that the IS's formal inductive goals conceal revenue-raising aspects, which indicates a lack of transparency in its incidence rule.

**KEYWORDS:** Selective tax. Extra-fiscality. Revenue-raising. Induction. Public finance. Fiscal illusion.

## INTRODUÇÃO

O Imposto Seletivo (IS) está previsto na Constituição Federal (“CF”) como um tributo de natureza formalmente indutora de comportamentos, pois incide sobre aqueles produtos e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. O objetivo declarado dessa incidência é tornar os produtos e serviços tributados mais onerosos para produtores, fornecedores e consumidores e, assim, desestimular a sua produção e consumo (artigo 153, VIII, da CF).

A despeito disso, a CF também atribui dimensões arrecadatórias relevantes ao IS, ainda que não nos capítulos reservados exclusivamente à tributação. Os dispositivos constitucionais que disciplinam a repartição de receitas angariadas com o imposto entre os entes federados e a determinação de que o IS deverá arrecadar tanto quanto o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – que o IS virá a substituir – são exemplos dessas funções preponderantemente fiscais do imposto.

Diante disso, a relevância do tema reside na importância da transparência fiscal do Estado em relação às características indutoras e arrecadatórias dos tributos. As normas e instrumentos tributários devem ser claros quanto aos seus objetivos e evitar distorções deliberadas da percepção quanto à sua atuação. É necessário que a sociedade e os órgãos de controle tenham meios de dimensionar adequadamente as receitas e gastos públicos, sob o risco do fenômeno da ilusão fiscal (D’Araújo, 2022, p. 13-14).

As dimensões indutoras e arrecadatórias variam em grau de intensidade em cada tributo e também a depender da regra de incidência específica para cada situação. Elas estão presentes em todos os tributos, de modo mais ou menos ressaltado. Não há um julgamento de valor acerca das feições arrecadatórias ou indutoras dos tributos. No entanto, a tributação deve ser a mais clara e transparente possível, a fim de que a sociedade e os órgãos de controle possam exercer o *accountability* adequado da administração tributária.

O problema de pesquisa é a existência de aspectos fortemente arrecadatórios no desenho normativo-constitucional do IS, em contraste com a roupagem oficial do imposto, de que ele apresentaria funções preponderantemente indutoras de comportamentos. A hipótese do artigo é de que, embora formal e aparentemente o IS se apresente como um imposto indutor, há características fortemente arrecadatórias em seu desenho normativo, o que pode ser verificado por meio de uma análise integrativa do Texto Constitucional, para além dos dispositivos propriamente tributários.

O artigo é dividido em três seções de desenvolvimento. A primeira é dedicada a superar uma suposta dicotomia ou classificação dos tributos entre fiscais (arrecadatórios) e extrafiscais (indutores). A abordagem teórica proposta é a de que ambas as dimensões estão presentes, em maior ou menor grau, em todos os tributos, e que elas se influenciam mutuamente. A segunda seção trata

da materialidade do IS, formalmente de natureza indutora, mas cujos outros dispositivos constitucionais relacionados indicam uma finalidade arrecadatória relevante. A terceira e última seção utiliza o conceito de ilusão fiscal para tecer considerações sobre a ausência de transparência dos reais objetivos do IS.

## **1. O FISCAL É EXTRAFISCAL E O EXTRAFISCAL É FISCAL: A PRESCINDIBILIDADE DE UMA CLASSIFICAÇÃO ESTANQUE DOS TRIBUTOS ENTRE ARRECADATÓRIOS E INDUTORES**

Pensar sobre o IS é, necessariamente, pensar nas dimensões extrafiscais – isto é, indutoras – da tributação. O IS foi pensado e implementado com a proposta de ser um tributo indutor de comportamentos, muito embora a menção à “finalidade extrafiscal” tenha sido retirada do Texto Constitucional pelo relator do projeto na Câmara dos Deputados. Esse último ponto será retomado oportunamente para verificar a relevância da finalidade arrecadatória nesse imposto.

Sérgio André Rocha (2023) chama a atenção para o fato de que, embora o IS adote a nomenclatura de “seletivo”, ele não adota a técnica da seletividade tributária. O princípio da seletividade tributária diferencia os bens ou serviços em função de sua essencialidade e majora a carga tributária para aqueles mais supérfluos, enquanto a reduz para os mais essenciais.

O IS, por outro lado, não diferencia entre o consumo que é mais ou menos essencial. Ele incide indiscriminadamente sobre aqueles bens ou serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente (artigo 153, VIII, da CF), nos termos dos artigos 409 e seguintes da Lei Complementar n. 214/2025 (Brasil, 2025). Nesse contexto, é possível que bens e serviços, ainda que essenciais, sejam considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente e, portanto, passíveis de incidência pelo IS.

Os combustíveis fósseis e os defensivos agrícolas (agrotóxicos), por exemplo, podem ser essenciais para o transporte de pessoas e cargas e para a produtividade agropecuária, respectivamente. Ao mesmo tempo, são poluentes e potencialmente nocivos ao meio ambiente e à saúde humana, pois emitem gases de efeito estufa e podem contaminar o solo, os corpos hídricos, a fauna e a flora.

A despeito disso, a construção terminológica do imposto e o seu histórico legislativo reforçam a ideia de uma dicotomia entre tributos fiscais – com finalidades precipuamente arrecadatórias – e extrafiscais – com finalidades indutoras. O debate sobre o tema é dividido quanto à classificação das normas tributárias entre fiscais e extrafiscais, além da discussão acerca da (extra)fiscalidade das normas tributárias em si ou de seus efeitos (Schoueri, 2005, p. 86; Mendes, 2009, p. 113-115; Rocha, 2021, p. 256; Leão, 2015, p. 312).

A dificuldade em diferenciar os tributos entre aqueles com dimensões extrafiscais ou fiscais mais preponderantes decorre justamente da integração e concomitância entre elas. O tributo não possui uma dimensão “pura” e, portanto, uma classificação estanque seria, necessariamente, reducionista. Os tributos “reguladores”, como os impostos sobre importação (II), exportação (IE) e operações de crédito (IOF), não deixam de arrecadar receitas. Na realidade, por vezes, a arrecadação pode ser um objetivo disfarçado de tributos que se apresentam como indutores.

Para Paulo Rocha, a classificação dos tributos entre “fiscais” e “extrafiscais” decorreria da “identificação concreta de efeitos fiscais e extrafiscais”, independentemente da finalidade atribuída à norma. Esses efeitos poderiam ser tanto potenciais quanto efetivos, pois não necessariamente o efeito indutor desejado na edição da norma se concretizaria (Rocha, 2021, p. 269).

Martha Toribio critica essa posição e afirma que substituir o termo “finalidade” por “efeitos” configura uma tautologia, pois a finalidade extrafiscal necessariamente se refere aos efeitos que a norma busca promover. Além disso, “finalidade” e “efeitos” poderiam gerar confusões entre os planos da validade e da eficácia e comprometer o controle abstrato da norma (Leão, 2015, p. 312).

Em contrapartida a essa posição de classificação com base nos efeitos, Klaus Vogel entende que a tipologia das normas tributárias deve ser investigada diante da vontade expressa em lei, isto é, da vontade do legislador expressa no texto legal. Para o jurista alemão, a diferenciação entre normas tributárias fiscais e extrafiscais não reside na obtenção de receitas públicas, uma vez que todos os tributos têm uma dimensão arrecadatória, mas, sim, na distribuição da carga tributária (1969, p. 234).

A questão assume feições mais complexas quando analisada sob o prisma dos efeitos esperados do “tributo extrafiscal”. Luís Eduardo Schoueri afirma que a qualificação de um tributo como fiscal ou extrafiscal deve observar um critério pragmático e ater-se aos seus efeitos, e não à “intenção” da norma tributária (2005, p. 86). No entanto, como o autor reconhece, essa diferenciação é artificial, pois uma mesma norma tributária pode ter ambas as funções esculpidas em sua estrutura, com maior prevalência de uma delas.

A despeito dessas discussões, entende-se que a mera cobrança de um tributo já se traduz em efeitos que são, concomitantemente, fiscais e extrafiscais e que não podem ser apartados uns dos outros. A fiscalidade e a extrafiscalidade são ambas dimensões de todo e cada tributo, em maior ou menor proporção, com a preponderância de uma ou de outra a depender do desenho de sua incidência para cada situação.

As regras financeiro-orçamentárias relacionadas àquela espécie tributária também são relevantes, na medida em que determinam a importância arrecadatória que será dada ao tributo. A carga tributária (função ou finalidade

fiscal), quando majorada ou minorada sob determinadas condições ou pretextos, assume, também, dimensões de indução de comportamento (função ou finalidade extrafiscal), sem que a dimensão arrecadatória deixe de existir.

Um tributo ou norma tributária sem qualquer repercussão econômica não é capaz de influenciar comportamentos e atividades. Ao mesmo tempo, desde o momento em que há uma dimensão econômica no tributo ou na norma tributária, ele necessariamente influenciará as atividades e comportamentos sobre os quais incide.

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um caso ilustrativo. A finalidade ou função do ICMS dificilmente seria apontada como indutora de comportamentos; a propósito, é uma das fontes de receita tributária mais relevantes dos Estados e do Distrito Federal. Ainda assim, a depender do bem ou serviço sobre o qual incide, pode assumir funções indutoras de comportamentos – como quando lhe é aplicada a técnica da seletividade em função da essencialidade, e sua carga tributária é reduzida para bens e serviços essenciais, como a energia elétrica e as telecomunicações (Brasil, 2022).

O tributo ou a norma tributária preponderantemente arrecadatória também apresenta dimensões indutoras, pois é a sua repercussão econômica que (des)incentiva os contribuintes a produzirem ou consumirem em um setor ou em outro. Os tributos e normas tributárias mais voltados à finalidade extrafiscal também possuem repercussões arrecadatórias, ainda que em menor grau, pois não deixam de angariar receitas públicas.

Estabelecida a base teórica de que as funções fiscais e extrafiscais estão inter-relacionadas e se influenciam mutuamente, é necessário refletir sobre as dinâmicas econômicas tributadas pelo IS. Ao incidir, especificamente, sobre os bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, a pretensão do imposto é, naturalmente, torná-los mais caros e, portanto, menos interessantes e acessíveis aos produtores e consumidores.

Os bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente são entendidos como custos ou danos não internalizados no preço do produto. Os efeitos causados pela produção e consumo desses bens e serviços são classificados como externalidades negativas, que devem ser corrigidas ou limitadas pelo Estado (Byrne; Gerald, 1996, p. 383).

Ocorre que o preço de comercialização desses bens e serviços não reflete os danos causados a terceiros, ao meio ambiente e à coletividade durante a sua produção e consumo. Uma segunda consequência indireta é que, ao não internalizar esses custos no preço do produto ou serviço, cria-se uma vantagem competitiva em detrimento daqueles *players* que o fazem, integral ou parcialmente.

O produtor rural que adota práticas mais sustentáveis de produção e, para isso, utiliza métodos e técnicas mais caros, muito provavelmente

precisará repassar esses custos ao preço do produto. Aquele que não o faz poderá oferecer um produto mais barato, pois os custos da degradação ambiental causada pela sua atividade não foram internalizados no preço e repassados aos adquirentes ou consumidores. Essa é a distorção concorrencial acarretada pelas externalidades negativas.

A resposta estatal para as externalidades negativas não passa apenas pelos instrumentos precificadores, como a tributação. Os chamados instrumentos de comando e controle também podem ser utilizados para induzir práticas e comportamentos. Para Ana Maria Nusdeo (2018, p. 13), os instrumentos de comando e controle são aqueles que estabelecem condutas obrigatórias para o particular na sua atuação econômica. Como exemplos, podem ser citadas as certificações ambientais obrigatórias, a rotulagem e aspectos regulatórios em geral.

Os instrumentos econômicos, além do seu potencial de indução de comportamentos e atividades, ainda têm o efeito de gerar receitas públicas para o financiamento de custos – o que reforça a inter-relação entre as dimensões fiscal e extrafiscal, no caso da tributação. Isso não implica que as receitas geradas serão, necessariamente, vinculadas ou utilizadas para o financiamento de políticas públicas relacionadas ao problema objeto dos instrumentos de precificação ou de comando e controle.

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre os Combustíveis (CIDE-Combustíveis) é um exemplo de tributo cujo propósito inicial de desincentivar o uso de combustíveis fósseis foi esvaziado e desvirtuado para atender a políticas outras, como o controle inflacionário, ou mesmo para funções arrecadatórias propriamente ditas (Andrade, 2024, p. 140-141). O caso ilustra a necessidade de considerar as intersecções entre direito tributário e financeiro no momento da elaboração da norma indutora.

Ainda que os elementos essenciais do tributo estejam perfeitamente delineados – como seu fato gerador, sujeitos passivo e ativo, critérios de incidência e de cobrança – e haja um desígnio claro na norma instituidora para a sua instrumentalização – seja com a preponderância de suas dimensões arrecadatórias ou indutoras –, o desenho normativo das finanças públicas vinculadas àquele tributo poderá ser determinante para o desvirtuamento ou para a coerência de seus propósitos e intenções arrecadatórios ou indutores. Esse, ao que parece, também é o caso do Imposto Seletivo.

## **2. SELETIVO, MAS ORDINÁRIO: A MATERIALIDADE DO IMPOSTO SELETIVO E SUA ROUPAGEM DE UM IPI REPAGINADO**

No tópico anterior, tratou-se da materialidade do IS enquanto um imposto com propostas indutoras de comportamentos e atividades, dada a

sua incidência sobre aqueles bens e serviços que seriam prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. O objetivo desta seção é recuperar as discussões acerca do IS na tramitação da EC n. 132/2023 e, em particular, as disposições constitucionais que o aproximam – em matéria tributária e financeira – do seu “antecessor”: o IPI.

A EC n. 132/2023 (Reforma Tributária) determinou a substituição do IPI pelo IS, extinguindo-se o primeiro a partir de 2027.<sup>3</sup> Não por outra razão, a proposta de incidência do IS estabelecida pela Lei Complementar n. 214/2025 é bastante semelhante àquela hoje existente para o IPI.

O artigo 469, § 1º e incisos, da Lei Complementar n. 214/2025 determina a incidência do IS sobre veículos, embarcações e aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas, bens minerais extraídos e *fantasy sport* (Brasil, 2025). A incidência do IS não destoa sobremaneira do que atualmente já existe para o IPI, em particular no que diz respeito às bebidas alcoólicas e produtos fumígenos. A inovação da norma quanto à incidência do IS ficou por conta das bebidas açucaradas – uma tendência mundial (Pignatari, 2022, p. 229-233) –, dos bens minerais e dos *fantasy sport*.

A similitude de incidências entre o IS e o IPI não é coincidência. O IS foi pensado para ser um “sucessor” do IPI, tanto em termos indutores quanto arrecadatórios, conforme se explorará a seguir. Em razão disso, são pertinentes algumas considerações sobre o papel fiscal e extrafiscal do IPI, a fim de que seja possível compará-lo ao IS.

O IPI nasce como o “Imposto sobre Consumo” (IC), previsto no artigo 15, II, da Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946). Já naquele Texto Constitucional, o § 1º, do mesmo dispositivo, previa que a lei isentaria do IC os artigos classificados como o “mínimo indispensável” à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica. Isso parece corresponder, em certa medida, à técnica da seletividade em função da essencialidade, mais tarde estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

A Lei n. 4.502/1964, por seu turno, previa a incidência do IC especificamente sobre produtos industrializados constantes na tabela anexa do referido diploma legal (Brasil, 1964). Essa mesma incidência foi recepcionada pelo Decreto-Lei n. 34/66, que, nessa toada, alterou a nomenclatura do IC para o conhecido IPI (Brasil, 1966).

Com a Constituição Federal de 1988, o IPI revestiu-se da dupla função arrecadatória e indutora que o caracteriza até os dias de hoje. Por um lado, o imposto representa uma arrecadação relevante, de cerca de R\$ 59,3 bilhões em 2023 (Brasil, 2023). Por outro, também pode exercer a função de um imposto regulador da atividade industrial do país, sendo uma exceção aos

<sup>3</sup> O IPI continuará existindo nas operações com os produtos produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM), com o alegado intuito de preservar o diferencial competitivo da região.

princípios da anterioridade nonagesimal e da estrita legalidade em matéria tributária.

É interessante notar a existência de um imposto sobre produtos industrializados em um país de industrialização tardia, e cujos sucessivos governos – democráticos e autoritários; de esquerda e de direita – tentaram estabelecer políticas econômicas com foco na industrialização. Em um primeiro momento, parece um tributo inoportuno.

Isso não passou despercebido ao legislador, que criou uma grande quantidade de hipóteses de não incidência, isenção, redução de base de cálculo e de alíquota para o imposto. São exemplos: a imunidade para produtos industrializados exportados (artigo 153, § 3º, da Constituição Federal); a isenção para produtos industrializados remetidos à Zona Franca de Manaus (artigo 54 do Decreto n. 7.212/2010); a redução de alíquota para artigos de laboratório ou de farmácia, carne bovina e de frango, leite, concentrados de proteínas, entre outros; e a redução da alíquota a zero para o envase de águas minerais naturais.

Para além das técnicas “clássicas” de redução da tributação para produtos específicos, a Constituição Federal ainda determinou que o IPI deveria ser seletivo em função da essencialidade dos produtos tributados (artigo 153, § 3º, I). A seletividade adotada pelo IPI implica que, quanto mais essencial o produto, menor deverá ser a alíquota do imposto, e vice-versa.

A despeito de suas relevantes dimensões extrafiscais, o IPI também recebeu da Constituição Federal atribuições de repartição de receitas que lhe impõem uma grande expectativa arrecadatória. O artigo 159, I, do Texto Constitucional determina que a repartição das receitas arrecadadas com o IPI será dividida da seguinte forma:

**Figura 1** – destinação e repartição de receitas arrecadadas de IPI

Destinação	Percentual de receita arrecadada com IPI
União	51%
Fundo de Participação dos Municípios	24,50%
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	21,50%
Programas de financiamento dos setores produtivos das regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste	3%

Fonte: Elaboração própria, a partir de Andrade, 2024.

Para além desses percentuais, a União ainda deve destinar 10% da proporção de arrecadação do valor de exportações de produtos industrializados para os Estados e o Distrito Federal.

Nesse contexto, as dimensões extrafiscais do IPI são, ainda que parcialmente, contaminadas pela determinação constitucional de que parte do produto de sua receita seja compartilhado com os entes subnacionais. A condição de tributo indutor/regulador, mas cujas receitas arrecadadas devem ser parcialmente repartidas com os demais entes federados, pode criar embaraços para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A União exerce a competência para legislar sobre o IPI e pode criar hipóteses de redução ou majoração da carga tributária que correspondam aos seus intentos arrecadatários ou indutores, como quando o imposto é instrumentalizado no âmbito de políticas públicas. No entanto, como as receitas arrecadadas são parcialmente destinadas aos demais entes federados, a criação de isenções, reduções de base de cálculo e de alíquota do IPI, necessariamente, reduz os repasses aos estados, Distrito Federal e municípios.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que o repasse entre os entes federados diz respeito ao valor arrecadado, descontados os valores renunciados em razão de benefícios fiscais (Brasil, 2016). A despeito disso, é natural que a matéria crie tensões entre as unidades federativas na forma de “guerras fiscais verticais” entre os entes políticos.<sup>4</sup>

Como consequência, há incentivos para a União privilegiar a instrumentalização de outros tributos com dimensões mais fortemente arrecadatórias, e que não tenham a determinação de repasse para os demais entes federados. A relevância arrecadatória das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) na sistemática da não cumulatividade exemplifica a preferência da União por tributos cujas receitas, ainda que com destinação vinculada, não precisam ser repassadas aos entes subnacionais.

Feitas essas considerações acerca do IPI, passa-se a comparar as suas características financeiro-tributárias com aquelas definidas para o IS no âmbito da Reforma Tributária (EC n. 132/2023) e da Lei Complementar n. 214/2025.

4 Dá-se o nome de “guerras fiscais verticais” ao fenômeno em que as políticas de redução de carga tributária de um ente federado impactam a arrecadação de outro ente. É o caso das subvenções de ICMS concedidas pelos Estados e pelo Distrito Federal que, até a edição da Lei n. 14.789/2023 (Brasil, 2023), podiam ser excluídas das bases de cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), desde que observados determinados critérios previstos na Lei Complementar n. 160/2017 (Brasil, 2017). O termo “guerras fiscais verticais” utilizado neste artigo tem como referencial teórico o sentido dado por Fernando Facury Scaff (2023), sem prejuízo de outros usos na literatura desconhecidos ao autor.

O artigo 413, da LC n. 214/2025, estabelece a isenção das operações com energia elétrica e telecomunicações ao IS, o que não destoa da jurisprudência e da legislação atual sobre estas operações com o ICMS, por exemplo. O IS também não incidirá sobre os bens e serviços com redução de 60% da alíquota padrão do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – tipicamente, os produtos da cesta básica nacional – e nem sobre os serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano previstos no mesmo diploma legal.

As alíquotas do IS variam de acordo com o bem ou serviço tributado, e também em razão de suas características (artigo 419 da LC n. 214/2025), a exemplo dos carros (artigo 419, parágrafo único e incisos, da Lei Complementar n. 214/2025), cujas alíquotas serão moduladas de acordo com (i) potência do veículo; (ii) eficiência energética; (iii) reciclabilidade de materiais; (iv) pegada de carbono, entre outros.

As discussões acadêmicas e políticas em torno da Reforma Tributária de 2023 partiram de um consenso de que os novos desenhos normativos tributários deveriam ter a menor quantidade de alíquotas diferenciadas e reduções de base de cálculo possível. O intuito disso foi reduzir a complexificação e a litigiosidade do sistema tributário, de modo que pequenas variações das características dos bens e serviços não ensejassem discussões duradouras acerca de qual seria a alíquota ou base de cálculo aplicável a eles.

Esse racional não foi especialmente adotado para o IBS e a CBS, que contam com uma grande quantidade de hipóteses de alíquotas diferenciadas, regimes especiais e regimes específicos. O IS, entretanto, apresenta um número mais reduzido de exceções à alíquota padrão, ainda que, no caso de veículos, haja uma série de características a serem consideradas.

No que diz respeito à repartição de receitas arrecadadas, o IS assume quase que integralmente as mesmas funções do IPI. Isso se conclui com base na leitura do artigo 7º da EC n. 132/2023, que prevê que, a partir de 2027, a União deverá compensar a eventual redução dos montantes entregues aos entes subnacionais em razão da substituição do IPI pelo IS. O IS assume, assim, o encargo de repasse de receitas arrecadadas – e, portanto, da arrecadação em si – que, atualmente, é do IPI.

Caberá à União compensar a eventual redução desses repasses aos demais entes federados, caso o IS arrecade menos do que, historicamente, o fez o IPI, nos termos do artigo 159, I e II, da Constituição Federal. Não parece haver qualquer interesse da União na redução dos montantes arrecadados de IS em relação ao IPI, pois, senão, haverá a necessidade de obter receitas de outras rubricas para repassar aos estados, Distrito Federal, municípios e fundos. Dessa forma, é do interesse da União que o IS arrecade, pelo menos, o mesmo montante que o IPI.

Para demonstrar essa vinculação, verifica-se que as alterações da EC n. 132/2023 nas normas constitucionais de repartição de receitas estabelecem que a União entregará 50% dos valores arrecadados com o IS, no formato indicado pela tabela abaixo (artigo 159, I, da CF):

**Figura 2** – destinação e repartição de receitas arrecadadas de IS

Destinação	Percentual de receita arrecadada com IS
União	50,00%
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	24,50%
Fundo de Participação dos Municípios	22,50%
Programas de financiamento dos setores produtivos das regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste	3%

Fonte: Elaboração própria, a partir de Andrade, 2024.

Como se vê, a repartição de receitas arrecadadas pelo IS é praticamente a mesma daquela atualmente existente para o IPI, o que reforça a manutenção de uma dimensão arrecadatória do imposto. Dessa forma, reitera-se o interesse da União em, pelo menos, manter a arrecadação do IS nos mesmos padrões históricos do IPI, sob risco de criar embaraços orçamentários e políticos. José Maria Arruda de Andrade observa que a pretensão indutora do IS está, ao menos parcialmente, contaminada pela determinação constitucional de que o produto de sua receita deverá ser compartilhado com os entes subnacionais (2024, p. 132).

Essa hipótese é reforçada pelo artigo 130, I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – adicionado pela EC n. 132/2023 (Reforma Tributária). O dispositivo determina que o Senado Federal fixará as alíquotas de referência da CBS e do IBS, de modo que a receita da União com a CBS e o IS seja equivalente àquela arrecadada em períodos anteriores pela COFINS, pelo PIS, pelo IPI e pelo IOF-Seguros. O que se deduz do dispositivo é que a CBS e o IS devem arrecadar tanto quanto os tributos extintos pela Reforma Tributária de 2023.

A determinação constitucional de um mínimo arrecadatório contrasta com as feições aparentemente indutoras do IS. Em um primeiro momento, o IS deveria ter um potencial arrecadatório inferior ao do seu antecessor (IPI), já que não incidirá sobre todos os bens industrializados, mas apenas sobre aqueles que sejam prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, definidos na LC n. 214/2025. Ademais, é uma consequência lógica que o desestímulo econômico

à produção e ao consumo destes bens e serviços levaria a uma esperada queda da arrecadação. Tributa-se mais para que se produza e se consuma menos e, conseqüentemente, haja menos operações a serem tributadas.

Caso o IS não tenha a mesma capacidade arrecadatória do IPI, caberá à União complementar os repasses ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme determinação do artigo 7º da EC n. 132/2023. Dessa forma, a reforma tributário-financeira estabelecida pela EC n. 132/2023 cria uma situação potencialmente conflituosa para a União Federal.

O IS poderá ser desnaturado para atender às dimensões arrecadatórias do imposto, o que esvaziaria os seus objetivos constitucionalmente estabelecidos de desincentivar práticas prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. No cenário em que o IS atenda preponderantemente às suas dimensões indutoras, haverá uma menor arrecadação, e a União deverá compensar os fundos regionais e demais entes federados. Por fim, a União ainda poderia aumentar o potencial arrecadatório da CBS, embora as receitas da contribuição estejam vinculadas à seguridade social (Andrade, 2024, p. 165).

O segundo cenário é improvável no atual contexto de um orçamento sob grandes pressões para a redução do gasto público. Já o último cenário encontra um claro obstáculo constitucional, uma vez que as receitas da CBS são vinculadas à seguridade social e não podem ser repassadas aos fundos regionais e entes subnacionais.

O mais provável é que o IS seja instrumentalizado para a arrecadação de receitas, a fim de cumprir as determinações constitucionais de equivalência arrecadatória e repasse aos fundos regionais, ou mesmo para recompor um orçamento atualmente exíguo. Essa “escolha de Sofia” ocorre, sobretudo, por uma dificuldade dos estudiosos em direito tributário e em políticas públicas de enxergar as porosidades destas áreas com o direito financeiro. Como observa José Maria Arruda de Andrade (2024, p. 172):

O problema é que o direito financeiro possui diversos regramentos que transformam a narrativa original da função instrumental dos tributos, por vezes, em algo distante daquilo que a narrativa de convencimento público alardeava.

Dessa forma, as implicações potencialmente arrecadatórias do IS tendem a sobrepujar a dimensão indutora do imposto. A determinação de que o IS mantenha, pelo menos, a mesma carga tributária do IPI gera o risco de a União ter de complementar eventuais perdas de receitas ao FPE e ao FPM. Essa disposição arrecadatória é reforçada pela sistemática de repartição de receitas estabelecida para o IS, e que essencialmente repete as já existentes para o IPI. Dessa forma, o aumento da carga tributária do IS,

embora contrário à finalidade indutora do imposto, tende a ser estimulado, pois beneficia indiretamente o orçamento dos entes subnacionais e preserva as receitas da União.

Nessa perspectiva, o IS estaria escondendo suas verdadeiras intenções (arrecadatórias) sob um manto de imposto indutor de bons comportamentos quando, na realidade, possuiria intuítos arrecadatórios implícitos. Esse contexto de desnaturação dos objetivos oficiais e formais do IS pode ser interpretado a partir do fenômeno da ilusão fiscal, conforme se explora a seguir.

### 3. O IMPOSTO SELETIVO E A ILUSÃO FISCAL

O artigo 145, § 3º, da CF, determina que o Sistema Tributário Nacional (STN) observe, entre outros, o princípio da transparência. A administração tributária, mais do que divulgar de forma clara e acessível os critérios da tributação, também deve esclarecer os seus objetivos e intuítos com a exação, sobretudo quando a tributação é utilizada como instrumento no âmbito de políticas públicas, contexto em que ela está atrelada a princípios, metas, programas e objetivos concretos.

A transparência do STN é um princípio que se relaciona com os ideais de democracia e República. Um Estado Democrático de Direito é construído, também, quando se verifica de que modo e por que as receitas públicas são arrecadadas e destinadas do jeito que são. Trata-se de um mecanismo essencial para que a sociedade e os órgãos de controle da administração pública melhor reajam, decidam e controlem os atos de governo e de Estado. *“A transparência é uma forma de se construir a verdade e possibilitar a mudança ou manutenção da ação”* (Santi, 2020, p. 72).

Em contraste à transparência fiscal pode ocorrer a ilusão fiscal. Salles D’Araújo (2022, p. 13-14) conceitua a ilusão fiscal como o fenômeno em que há uma dissociação entre a percepção social da atividade financeira do Estado e o que se dá na realidade. Ela seria um instrumento de governo para influenciar os contribuintes e reduzir a sua resistência ao pagamento de tributos, minimizando a percepção de seus custos ou maximizando a percepção dos resultados.

Salles D’Araújo aplica o conceito de ilusão fiscal para analisar o papel da complexidade da legislação tributária brasileira e seus efeitos na percepção de regressividade do sistema tributário nacional pelos contribuintes (2022). Nesse artigo, propõe-se o uso da ilusão fiscal para o contexto em que a tributação é utilizada – formal e oficialmente – com o intuito de induzir comportamentos, mas, na realidade, possui pretensões fortemente arrecadatórias.

É provável que os cidadãos aceitem melhor a existência e a exigência de um tributo cujo objetivo declarado é desestimular comportamentos

prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como é o IS. Em um primeiro momento, parece ser social e moralmente justificável que refrigerantes, bebidas alcoólicas, jogos de azar e veículos poluentes tenham uma carga tributária maior.<sup>5</sup>

A reação é contrária quando os tributos têm finalidades precipuamente arrecadatórias e, sobretudo, quando são desvirtuados e esvaziados de suas dimensões indutoras. Christian Daude e Ángel Melguizo (2010) identificaram que a carga tributária, mesmo quando elevada, é melhor aceita pelos cidadãos quando há um bom uso das verbas públicas. Por outro lado, quando essa relação não se verifica, há um baixo índice de legitimidade fiscal em relação à conduta do Estado (Pereira; Scabora, 2020, p. 8).

A crítica que se faz não é ao uso da tributação como instrumento arrecadatório ou indutor. Ambos são parte da dimensão dos tributos e são necessários ao funcionamento estatal e à elaboração e execução de políticas públicas. No entanto, os objetivos com a tributação devem ser claros e transparentes, seja para que a sociedade possa reagir a eles de modo consciente, seja para que os órgãos de controle possam verificar a sua efetividade e consistência normativa.

Como explorado, o IS parece ter feições mais propriamente arrecadatórias do que preponderantemente indutoras. Corroborando essa hipótese, observa-se que a menção à “finalidade extrafiscal” do IS foi retirada do Texto Constitucional pelo relator do projeto na Câmara dos Deputados. A alteração não é irrelevante, eis que alterou a redação do imposto dada pelo Senado.

Pode-se conjecturar que, uma vez que o IS terá de manter a arrecadação do IPI, a finalidade extrafiscal tenha sido retirada pelo relator na Câmara dos Deputados justamente para evitar argumentações jurídico-econômicas e um eventual controle jurisdicional que apontasse para a instrumentalização do IS para fins exclusivamente indutores.

A dimensão acentuadamente arrecadatória do IS contrasta com a sua pretensa natureza preponderantemente indutora, o que acarreta perda de transparência e legitimidade social do tributo. O destaque oficial apenas para o caráter indutor do imposto, enquanto as alterações constitucionais da Reforma Tributária condicionam o IS a objetivos estritamente fiscais, configura um cenário de ilusão fiscal, em que a percepção dos contribuintes sobre a exação difere da sua real finalidade.

Ademais, a necessidade de o IS manter receitas compatíveis com aquelas historicamente arrecadadas com o IPI pode inverter as prioridades relacionadas ao imposto. A União, pressionada por restrições orçamentárias,

5 Há potenciais efeitos regressivos e inflacionários no uso da tributação com este viés, mas que não são objeto de análise deste artigo em função da delimitação do objeto. Para uma análise desses efeitos no contexto da tributação sobre as emissões de carbono, sugere-se: Marques; Ribas; Carvalho, 2020. Para uma crítica do uso da tributação com a finalidade de desestimular comportamentos tidos como indesejáveis, sugere-se: THOM, Michael. *Taxing sin*. Londres: Palgrave Macmillan, 2021.

tenderá a maximizar a sua arrecadação em detrimento de sua dimensão indutora. Com a redação dada pela EC n. 132/2023, não há óbices para que o IS tenha uma preponderância arrecadatória maior do que a que se gostaria de assumir.

O IS, apesar de “seletivo” no nome, revela-se um imposto de forte tendência arrecadatória, e cujo desenho constitucional-normativo pode comprometer a sua eficácia indutora e a clareza dos seus objetivos perante a sociedade. Nesse sentido, cabe lembrar que a mesma EC que estabeleceu o IS também determinou que o Sistema Tributário Nacional seja guiado pelo princípio da transparência (artigo 145, § 3º, da CF), o que inclui deixar claras as intenções do legislador com a tributação. No entanto, as dinâmicas propostas no desenho normativo do IS parecem se afastar desse princípio e se aproximar de uma ilusão fiscal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou a natureza dual do IS, com ênfase na coexistência de suas dimensões arrecadatórias e indutoras e com base no fenômeno da ilusão fiscal. A análise revela que, apesar do discurso oficial que destaca a função indutora do IS – com o objetivo de desestimular o consumo de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente – o imposto apresenta características fortemente arrecadatórias. Essa ambivalência reflete-se no fato de que o IS deverá arrecadar valores equivalentes àqueles atualmente angariados pelo IPI, o que pode comprometer seu potencial extrafiscal.

Os resultados indicam que a repartição de receitas arrecadadas entre os entes federados, em conjunto com a determinação constitucional da manutenção de receitas angariadas, reforça o papel fiscal-arrecadatório do IS. Isso levanta dúvidas e questionamentos acerca da sua aparente preponderância indutora de comportamentos sociais e ambientais desejados.

O IS parece ilustrar o fenômeno da ilusão fiscal, na medida em que afirma sua dimensão extrafiscal, mas que, após uma leitura global das normas tributário-financeiras vinculadas a ele, indica uma relevante dimensão arrecadatória. A ausência de transparência do imposto prejudica a consciência social quanto à sua natureza e efeitos, e dissimulam o exercício de auditoria pelos órgãos de controle da administração pública.

As limitações deste artigo incluem a sua natureza exclusivamente teórica, focada na análise bibliográfica e documental da Constituição Federal e da Lei Complementar n. 214/2025. Sugere-se que pesquisas futuras aprofundem os resultados e as conclusões deste artigo por meio da inclusão de dados empíricos que avaliem o impacto econômico efetivo do IS sobre os comportamentos dos agentes econômicos, o que será possível com a sua efetiva implementação.

Como recomendação propositiva e síntese conclusiva, sugere-se que tributos com dimensões preponderantemente indutoras não tenham as suas receitas vinculadas ao repasse aos entes federados e fundos nacionais ou tenham índices mínimos de arrecadação, sob risco de desvirtuamento da sua dimensão extrafiscal.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e Pecado: juízos críticos sobre tributação saudável*. São Paulo: IBDT, 2024.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto de consumo e reorganiza a Diretoria de Rendas Internas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4502.htm). Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966. Estabelece normas sobre o imposto de consumo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0034.htm). Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 705.423/MG* (Tema 653). Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4284492&numeroProcesso=705423&classeProcesso=RE&numeroTema=653>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 194, de 23 de junho de 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp194.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm). Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. *Arrecadação IR e IPI, FPM e FPE*. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-ir-e-ipi-fpm-e-fpe>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 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*, Brasília, DF, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 16 maio 2025.

BYRNE, Ralph.; GERALD, Stone. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1996.

DAUDE, Christian; MELGUIZO, Ángel. Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility and democracy in Latin America. *OECD Development Centre Working Papers*, OECD Publishing, Paris, n. 294, set. 2010.

LEÃO, Martha Toríbio. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a Importância da Finalidade na Identificação das Normas Tributárias Extrafiscais. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 34, 2015. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/155>. Acesso em: 22 out. 2023.

MARQUES, Pedro Romero; RIBAS, Theo; CARVALHO, Laura. *Como neutralizar os efeitos regressivos de uma tributação sobre carbono no Brasil*. [S.l.]: Made – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, 2020. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/como-neutralizar-os-efeitos-regressivos-de-uma-tributacao-sobre-carbono-no-brasil/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MENDES, Guilherme Adolfo Santos do. *Extrafiscalidade: análise semiótica*. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112009-090938/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2023.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Direito ambiental & economia*. Curitiba: Juruá, 2018

PEREIRA, Flavio Felipe Vieira dos Santos; SCABORA, Filipe Casellato. O sigilo fiscal enquanto óbice ao combate da evasão tributária: Contradições, ilegalidades e arbitrariedades na aplicação do instituto no Brasil. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, v. 24, p. 151-171, 2020.

PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O “Sugar Tax” deve ser Servido no Cardápio Tributário Brasileiro? *Revista Direito Tributário Atual*, n. 51, p. 225-250, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.51.9.2022.1258>. Acesso em: 2 out. 2024.

ROCHA, Paulo Victor Vieira da. Fiscalidade e extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, Dialética, n. 32, 2021. Disponível em <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/88>. Acesso em: 16 maio 2025.

ROCHA, Sergio André. Natureza e materialidade constitucional do ‘Imposto Seletivo’. *Revista Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-abr-22/natureza-e-materialidade-constitucional-do-imposto-seletivo/>. Acesso em: 15 set. 2024.

ROCHA, Sergio André. Reforma tributária e o imposto seletivo. *Revista Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-28/sergio-andre-rocha-reforma-tributaria-chamado-imposto-seletivo/>. Acesso em: 15 set. 2024.

SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *Cadernos de Finanças Públicas*, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2022.166>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Kafka, alienação e deformidades da legalidade exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. 2. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Tributação de subvenções, pacto federativo e guerra fiscal vertical. *Revista Consultor Jurídico*, 2023. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-25/contas-vista-tributacao-subvencoes-pacto-federativo-guerra-fiscal-vertical/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

VOGEL, Klaus. *Steuerrecht und Wirtschaftslenkung – Ein Überblick*, Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/1969. Herne: GmbH, 1969



Recebido: 13/06/2025

Aprovado: 06/08/2025

# DESAFIOS E RESULTADOS DAS COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR DO PARANÁ

## *CHALLENGES AND RESULTS OF RACIAL QUOTAS IN HIGHER EDUCATION IN PARANÁ*

*Leandro Cavalcante Lima<sup>1</sup>*

*Isaura Alberton de Lima<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Cotas raciais como instrumento de justiça e de equidade. 2. Avaliação da Lei de Cotas Raciais nas IFES. 2.1. Resultados e transformações nas IFES. 2.2. Políticas de suporte e permanência. 3. Avaliação da Lei de Cotas Raciais

1 Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), em Advocacia Cível pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

2 Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UNIOESTE). Bacharela em Administração pela UNIOESTE. Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e Pró-Reitora Adjunta de Relações Empresariais e Comunitárias da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

nas IFES do Paraná. 4. Método. 5. Resultados e Discussão. 5.1. Ingresso e efeito das cotas no Paraná. 5.2. Assistência estudantil e apoio aos vulnerabilizados no Paraná. Considerações finais. Referências.

**RESUMO:** Este estudo teve como objetivo refletir sobre a eficácia das políticas de cotas raciais na promoção da inclusão e permanência de estudantes pretos, pardos e indígenas em instituições federais de ensino superior (IFES) do Paraná, em um contexto de persistente desigualdade étnico-racial. A pesquisa, de natureza mista, combinou revisão bibliográfica e análise quantitativa de dados obtidos da plataforma IBGE, Inep e dos sites institucionais, abrangendo o período de 2012 a 2022. Foram analisados os dados de ingresso de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, bem como os dados sobre a assistência estudantil extraídos dos Relatórios de Gestão 2023. Os resultados indicam um aumento no ingresso desses estudantes, especialmente egressos do ensino médio público. No entanto, a sua permanência ainda apresenta desafios significativos, evidenciando a necessidade de aprimorar as políticas de assistência estudantil. Conclui-se que, embora as ações afirmativas sejam fundamentais para a promoção da equidade racial, é preciso um acompanhamento contínuo e ajustes nas políticas para garantir a inclusão e a permanência desses estudantes no ensino superior.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino superior. Relações raciais. Brasil. Direito à educação. Lei de Cotas Raciais.

**ABSTRACT:** This study aimed to reflect on the effectiveness of racial quota policies in promoting the inclusion and retention of black, brown, and indigenous students in federal higher education institutions (IFES) in Paraná, in a context of persistent ethnic-racial inequality. The research, of a mixed nature, combined a bibliographic review and quantitative analysis of data obtained from the IBGE and Inep platforms, and institutional websites, covering the period from 2012 to 2022. The data on the admission of self-declared black, brown, and indigenous students were analyzed, as well as data on student assistance extracted from the 2023 Management Reports. The results indicate an increase in the enrollment of these students, especially those from public high schools. However, their retention still presents significant challenges, highlighting the need to improve student assistance policies. It is concluded that, although affirmative actions are fundamental for the promotion of racial equity, continuous monitoring and adjustments in policies are necessary to guarantee the inclusion and permanence of these students in higher education.

**KEYWORDS:** Higher education. Race relations. Brazil. Right to education. Racial Quotas Law.

## INTRODUÇÃO

A equidade racial no ensino superior brasileiro é um pilar essencial para a justiça social e a efetivação dos direitos humanos. A implementação de ações afirmativas, como as cotas raciais, tem contribuído para mitigar desigualdades históricas, promovendo o acesso e a permanência de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI) nas universidades públicas (Heringer, 2024; Munanga, 2001).

A atual concepção de direitos humanos valoriza a igualdade material e o reconhecimento das diferenças, exigindo políticas específicas para garantir oportunidades equitativas. Nesse contexto, as ações afirmativas se destacam como medidas temporárias e especiais voltadas à inclusão de grupos vulnerabilizados (Piovesan, 2006).

A Lei n. 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, reservou 50% das vagas nas universidades federais para estudantes de escolas públicas, com recorte proporcional para PPI conforme a composição populacional de cada estado. Essa legislação representa um marco na luta dos movimentos negro e indígena por justiça racial no Brasil.

Apesar dos avanços, a avaliação da política ainda enfrenta desafios. Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou a ausência de dados suficientes para uma análise abrangente, dificultando a mensuração de seus impactos e o aprimoramento das ações afirmativas.

Honorato *et al.* (2022) destacam a escassez de estudos com dados nacionais sobre os efeitos da Lei de Cotas, agravada pela inexistência de uma base pública unificada. Para superar essa limitação, pesquisas recentes têm integrado diferentes fontes de dados (Senkevics; Mello, 2019; Trevisol; Dal Bello; Nierotka, 2023).

Outra lacuna refere-se à análise regionalizada dos impactos da lei. Este estudo busca contribuir nesse sentido, ao investigar os efeitos das cotas raciais nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Paraná: Instituto Federal do Paraná (IFPR), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Assim, o objetivo central deste trabalho foi refletir sobre a eficácia da implementação da política pública de reserva de vagas nos processos seletivos das instituições federais de educação superior (IFES), baseando-se em documentos oficiais e na literatura especializada, para contribuir com o debate acadêmico.

Além desta introdução, o artigo está organizado em quatro partes. O referencial teórico abrange três seções: cotas como equidade; revisão da literatura especializada sobre a avaliação da Lei de Cotas de abrangência nacional e no Paraná. O método descreve os procedimentos da pesquisa, resultados e discussão e, por fim, as considerações finais.

## **1. COTAS RACIAIS COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA E DE EQUIDADE**

As cotas raciais aspiram corrigir desigualdades raciais, econômicas e sociais, profundamente enraizadas na sociedade brasileira. Elas enfatizam o acesso, mas o debate especializado também tornou central a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes cotistas (Prado; Silva, 2022).

A implementação das cotas raciais está ancorada em argumentos históricos e sociais, com destaque para a exclusão sistêmica dos negros na sociedade brasileira. Até o início dos anos 2000, apenas 2% dos universitários brasileiros eram negros, em contraste com 97% de brancos, demonstrando uma profunda desigualdade no acesso à educação superior (Munanga, 2001).

Sem intervenções como as cotas, essas disparidades levariam décadas para serem superadas. As cotas são legitimadas pela Constituição de 1988, que prevê medidas de discriminação positiva para corrigir desigualdades históricas, sendo necessário adotar políticas específicas em uma sociedade em que o racismo é estruturante (Munanga, 2001).

Fiabani (2020) apoia essa visão ao afirmar que as cotas raciais nas universidades públicas, embora necessárias, geraram desconforto, pois a educação superior no Brasil foi historicamente percebida como um espaço das elites brancas. A autora analisa a construção do mito da democracia racial, proposto por Gilberto Freyre em sua obra “Casa-Grande e Senzala” de 1932, e contestado por Munanga, que demonstrou a presença contínua do racismo nas relações entre brancos e negros<sup>3</sup> no país.

Fiabani (2020) destaca que os negros permanecem em desvantagem em diversas esferas sociais, como educação, mercado de trabalho, saúde e moradia, o que justifica a adoção de ações afirmativas para acelerar a equidade educacional e melhorar a qualidade de vida.

No campo dos direitos humanos, o conceito de igualdade evoluiu para incluir a igualdade material. Esta reconhece as diferenças e exige medidas específicas para garantir a igualdade de oportunidades. As políticas de ações afirmativas, como as cotas raciais, são mecanismos de combate à discriminação. Inspiram-se na experiência de países como os Estados Unidos,

---

3 População Negra: de acordo com inciso IV do artigo 1º da Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, a população negra é “o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”.

que já haviam adotado tais medidas para corrigir desigualdades históricas. No Brasil, a educação superior é um passaporte para a ascensão social. A implementação das cotas em universidades como a UFPR foi crucial para democratizar o acesso ao poder (Piovesan, 2006).

O Movimento Negro desempenhou um papel central na institucionalização das políticas de ação afirmativa no Brasil. Desde meados do século XX, a educação foi considerada uma área prioritária de atuação desse movimento para superar o racismo e a discriminação. A luta contra as desigualdades, ocultadas pelo mito da democracia racial, levou à inclusão das cotas raciais na agenda política. A criação de órgãos como a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, no início dos anos 2000, consolidou a temática nas políticas públicas (Munanga, 2001; Piovesan, 2006; Lima, 2010; Gomes, 2012; Guimarães; Rios; Sotero, 2020; Lopes; Silva; Ferreira, 2021).

Heringer (2018) analisou a evolução do acesso à educação superior para PPI. Ela destaca que as políticas afirmativas ampliaram o ingresso de estudantes de baixa renda e minorias étnico-raciais. Contudo, persistem desafios na permanência e no sucesso acadêmico, o que demanda o fortalecimento de políticas de assistência estudantil. Lopes, Silva e Ferreira (2021) apontam a sub-representação de negros e indígenas, apesar das políticas de reserva de vagas.

As ações afirmativas respondem às desigualdades estruturais. Buscam garantir a diversidade racial e social nas instituições de ensino superior. Para que as cotas cumpram seu objetivo, é fundamental desenvolver mecanismos de suporte à permanência e ao sucesso dos estudantes cotistas (Prado; Silva, 2022; Heringer, 2022).

## **2. AVALIAÇÃO DA LEI DE COTAS RACIAIS NAS IFES**

A implementação da Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012) nas IFES trouxe mudanças expressivas no acesso de estudantes PPI, especialmente aqueles de baixa renda e oriundos de escolas públicas. Estudos destacam o impacto positivo dessa legislação, mas também apontam desafios e áreas que requerem aprimoramento para garantir a inclusão integral desses grupos na educação superior.

### **2.1. Resultados e transformações nas IFES**

Trevisol, Dal Bello e Nierotka (2023) avaliaram os efeitos da Lei de Cotas entre 2012 e 2019. O percentual de estudantes ingressantes por ações afirmativas subiu de 12,7% em 2012 para 39,5% em 2016, permanecendo estável até 2019. O ingresso por cotas raciais também aumentou de 39% em 2012 para 52,1% em 2019. A composição étnico-racial dos ingressantes mudou significativamente. Em 2019, 39,5% dos estudantes se autodeclararam

brancos, 35,8% pardos, 10,7% pretos, 1,4% amarelos e 0,9% indígenas. Contudo, 59,1% dos estudantes não declararam raça/cor em 2012, dificultando comparações.

As mudanças variam conforme as regiões do país, refletindo o perfil étnico local, segundo dados do IBGE. Andriola e Araújo (2023) demonstraram que a implementação da Lei de Cotas alterou o perfil dos alunos ingressantes na Universidade Federal do Ceará e concluíram que, sem a lei, a maioria dos egressos de escolas públicas não ingressaria nos 10 cursos mais demandados da UFC (Medicina, Educação, Física, Administração, Direito, Engenharia Civil, Pedagogia, Ciências Contábeis, Agronomia, Ciências Biológicas e Matemática).

Um estudo na Universidade Federal de Ouro Preto revelou que a política de cotas é eficaz em promover o acesso de estudantes de baixa renda e minorias étnico-raciais, sobretudo nos cursos de maior prestígio (Medicina, Engenharia Civil, Direito). A análise de dados de 247 alunos (71 cotistas e 176 da ampla concorrência) indicou que, embora os cotistas apresentem, em média, notas do Enem mais baixas, seu desempenho acadêmico é similar ao dos estudantes da ampla concorrência. Mostrou ainda que 65,7% são beneficiários de programas de bolsas, embora falte uma distribuição equânime entre os cursos da instituição (Pena; Matos; Coutrim, 2020).

No Norte, em 2019, 80,7% dos ingressantes eram PPI, percentual superior ao da população regional (75,62%). No Sul e Sudeste, a maioria dos ingressantes se autodeclarou branca, enquanto no Centro-Oeste houve maior equilíbrio (Trevisol; Dal Bello; Nierotka, 2023).

Os estudos convergem no entendimento de que os dez anos de vigência da legislação de cotas contribuíram significativamente para o aumento da presença de estudantes pretos, pardos, indígenas e de baixa renda nas universidades públicas brasileiras (Senkevics; Mello, 2019; Honorato *et al.*, 2022; Trevisol; Dal Bello; Nierotka, 2023; Heringer, 2024).

Apesar do sucesso inicial, algumas universidades ainda enfrentam problemas com a subocupação de vagas reservadas para PPI. Assim, ajustes na política e maior divulgação seriam estratégias para dar conhecimento das oportunidades disponíveis (Lopes; Silva; Ferreira, 2021; Silva, 2022).

## **2.2. Políticas de suporte e permanência**

A Lei de Cotas ampliou a inclusão nas universidades federais, porém sua efetividade exige políticas de suporte eficazes para garantir a permanência e o sucesso dos beneficiários. Argumenta-se que as universidades precisam integrar de forma sistemática as políticas de ações afirmativas em suas estruturas institucionais.

Em cursos de alta demanda da Universidade Federal do Ceará (UFC), por exemplo, após a adoção das cotas houve uma transformação no acesso.

Contudo, os estudantes apresentam desempenho acadêmico inferior aos não cotistas (Andriola; Araújo, 2023). Por sua vez, no curso de Medicina da Unicamp se identificou que o discurso do mérito individual é frequentemente usado para questionar o desempenho acadêmico de alunos negros que ingressam por meio das cotas (Rosa; Facchini, 2022).

Os casos anteriormente destacam a necessidade de suporte acadêmico adicional, a garantir não apenas o acesso, mas também o sucesso e a conclusão dos cursos. Além disso, o fortalecimento dos programas de assistência estudantil é apontado como estratégia essencial para garantir que os cotistas tenham condições de concluir seus estudos com êxito (Heringer, 2018, 2024; Guimarães; Rios; Sotero, 2020; Prado; Silva, 2022; Rosa; Facchini, 2022).

Heringer (2022a) sugere a combinação de estratégias que contemplem a permanência material, simbólica e acadêmica, assim como a “afiliação social”, para melhorar a inclusão e o sucesso dos estudantes cotistas nas universidades.

Heringer (2022b) trata do pertencimento e do engajamento estudantil, conceitos relacionados à atitude de envolvimento e compromisso do aluno com seu próprio desenvolvimento acadêmico. No entanto, esse engajamento não ocorre de forma isolada, pois também exige o comprometimento da instituição de ensino em criar condições que facilitem essa participação ativa.

### **3. AVALIAÇÃO DA LEI DE COTAS RACIAIS NAS IFES DO PARANÁ**

Estudos recentes sobre a reserva de vagas por cotas raciais nas IFES do Paraná revelam avanços significativos e desafios na implementação da política.

No IFPR, a reserva de vagas para pessoas com deficiência teve impacto expressivo, com um aumento de 4,11% em 2012 para 20,85% em 2019 (Bondezan *et al.*, 2022). Contudo, Carvalho e Dias (2021) indicam que a burocracia e os cortes orçamentários afetam o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), crucial para a inclusão social dos cotistas, que compõem 80% dos estudantes beneficiados.

Na UFFS, Peron e Cella (2021) abordaram a fragilidade no processo de matrícula e permanência dos estudantes indígenas, enquanto Nierotka e Bonamino (2023) destacaram desigualdades de gênero e da raça na conclusão dos cursos. Políticas de permanência e a assistência estudantil aumentaram as chances de conclusão, mas os homens negros continuaram enfrentando barreiras significativas.

Na UFPR, Oliveira e Horochovski (2021) analisaram o efeito da política afirmativa para indígenas, destacando a importância do diálogo cultural e o impacto positivo das ações inclusivas. Bianchini, Sulzbach e Quadros (2021) observaram que muitos estudantes negros preferem ingressar

pela concorrência geral, e não pelas cotas, sugerindo a necessidade de mais conscientização. Moreira e Silva (2020) demonstraram que a Lei de Cotas foi mais eficaz que o Plano de Metas da UFPR para a inclusão de negros e indígenas.

Na UNILA, Nunes e Fernandez (2021) analisaram a implementação da banca de heteroidentificação, com base na Resolução COSUEN n. 13/2018 sobre validação das autodeclarações raciais dos candidatos negros. Os dados indicaram tentativas de fraude, sugerindo fortalecer as comissões e conscientizar a comunidade acadêmica.

Na UTFPR, Kominek *et al.* (2022) e Vanali *et al.* (2024) avaliaram a adaptação da instituição às demandas de ações afirmativas, como a criação de bancas de heteroidentificação e disciplinas sobre temáticas africanas e indígenas. Savi, Bernartt e Mello (2022) destacam que, no campus de Pato Branco, 1.216 vagas foram destinadas a cotistas entre 2013 e 2020, embora o número de não cotistas ainda seja superior.

Essa amostra de estudos indica a importância das cotas como medida de equidade no Paraná, embora evidencie desafios contínuos, como fraudes e dificuldades na permanência e conclusão dos cursos.

## 4. MÉTODO

Este estudo adota uma abordagem metodológica de natureza mista, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos. A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas principais: a revisão bibliográfica e a análise documental e estatística de dados secundários.

A revisão bibliográfica foi conduzida por meio da técnica de amostragem em “bola de neve”, com foco em publicações sobre políticas públicas de cotas raciais no ensino superior federal. A busca inicial foi realizada no portal SciELO, utilizando o descritor “cotas raciais”, com recorte temporal de 2020 a julho de 2024. A seleção dos artigos considerou a relevância temática a partir dos títulos e resumos. Posteriormente, foram incluídas referências citadas em estudos de abrangência nacional e autores reconhecidos na área.

A análise quantitativa concentrou-se em duas categorias principais: ingresso e permanência de estudantes PPI nas IFES do estado do Paraná. Para a análise do ingresso, foram utilizados os microdados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), referentes ao período de 2012 a 2022. Os dados foram organizados em planilhas eletrônicas e analisados por meio de estatística descritiva, com produção de gráficos e interpretação longitudinal. As informações foram complementadas com dados demográficos do Censo do IBGE de 2010 e 2022.

A análise da permanência baseou-se nos Relatórios de Gestão de 2023 das IFES paranaenses (697 páginas). No caso da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), devido à ausência de dados consolidados, foram consultados os relatórios mensais da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, totalizando 11 páginas web. Os dados extraídos incluíram programas de assistência estudantil, número de beneficiários, valores investidos e objetivos das ações. As informações foram sistematizadas em planilhas para elaboração de tabelas sintéticas.

A triangulação dos dados permitiu uma análise integrada dos efeitos da política de cotas raciais, considerando tanto o acesso quanto a permanência dos estudantes PPI nas instituições analisadas.

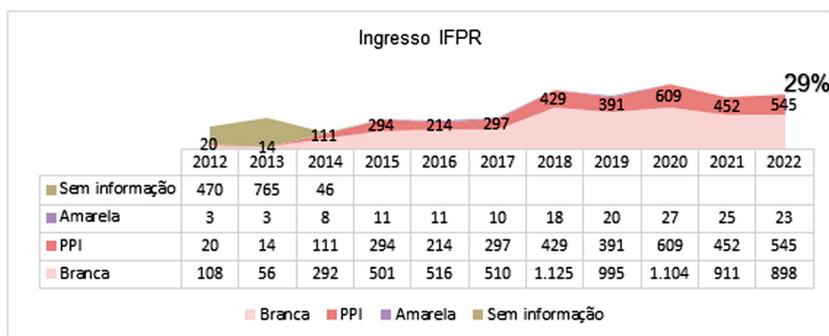
## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

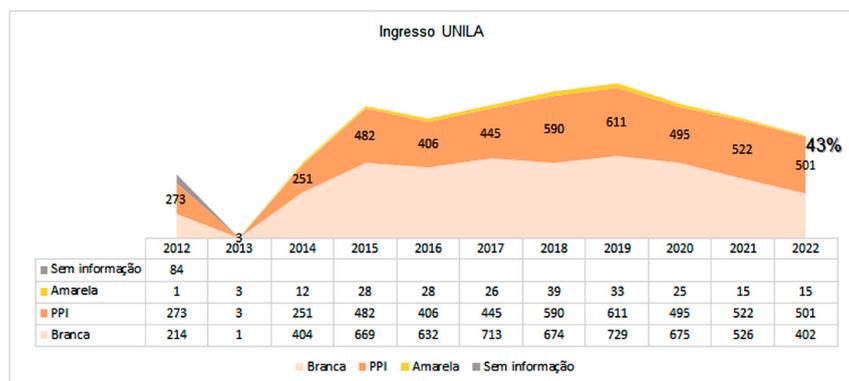
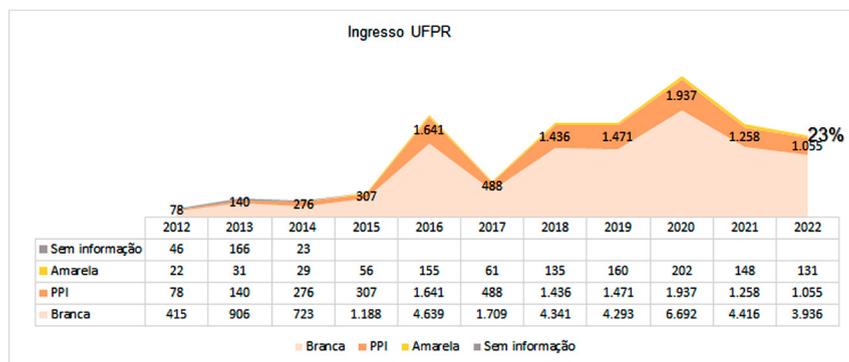
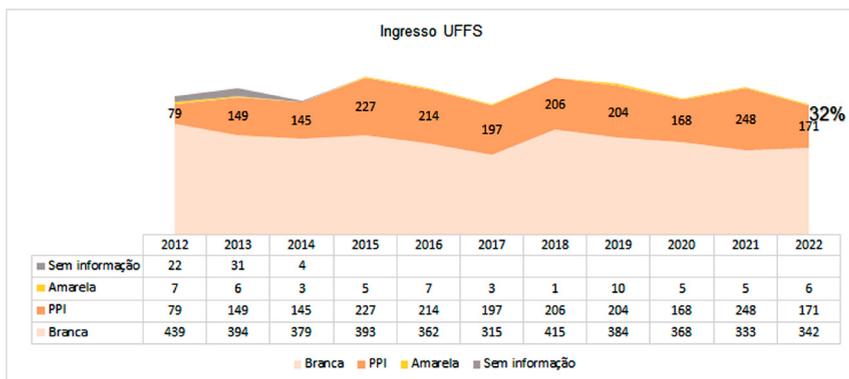
### 5.1. Ingresso e efeito das cotas no Paraná

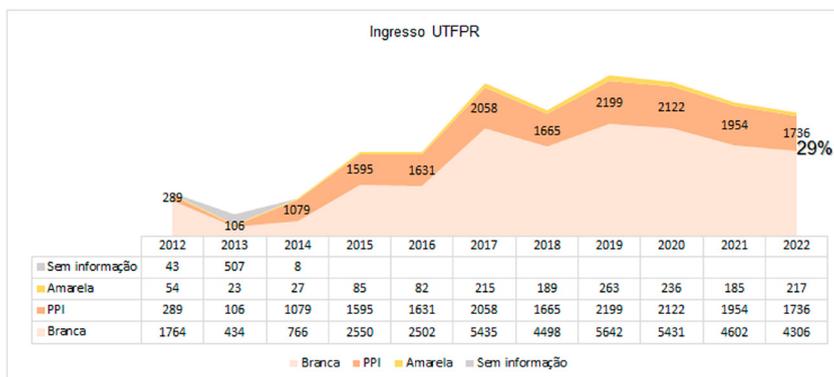
Para analisarmos o efeito das cotas raciais no Paraná, partimos dos dados demográficos para o período analisado. O Censo do IBGE 2010 informa 10.266.737 de habitantes, distribuídos por raça autodeclarada em 70,06% de brancos, 25,35% de pardos, 3,15% de pretos, 1,19% de amarelos e 0,25% de indígenas (Brasil, 2010). Portanto, o percentual de 28,75% do grupo PPI seria a meta de inclusão racial nas IFES do Paraná no período de 2012 a 2022.

Para retratar os 10 anos da implementação da política afirmativa nas IFES do Paraná, foram extraídos dados do Censo da Educação Superior do Inep. Os gráficos a seguir destacam os números dos ingressantes por classificação racial.<sup>2</sup>

**Figura 1** – Ingressantes por classificação racial na IFES do Paraná | 2012-2022







Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Inep (Brasil, 2023).

O Instituto Federal do Paraná (IFPR) registrou um aumento contínuo na inclusão de PPI, saindo de 20 ingressantes em 2012 para um pico de 609 em 2020. Apesar da redução para 545 em 2022, os números demonstram a eficácia da política de cotas. A variação positiva resultou em 29% de PPI, atingindo a meta de 28,75% do Paraná.

Na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), o crescimento dos ingressantes PPI foi gradual, passando de 79 em 2012 para 227 em 2015. Houve oscilações nos anos seguintes, mas os números foram acima de 200 em determinados períodos. A variação positiva de 32% superou a meta da lei.

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) apresentou um aumento expressivo, elevando os ingressantes PPI de 307 em 2015 para 1.641 em 2016. Nos anos seguintes, os números oscilaram, mas mantiveram-se acima de 1.000 ingressos anuais a partir de 2018. O percentual de PPI atingiu 23%, ficando abaixo da meta de 28,75%.

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) manteve um perfil estável de inclusão de PPI, aumentando de 273 ingressantes em 2012 para 482 em 2015. Nos anos recentes, o número se estabilizou em cerca de 500 ingressantes. Com 43% de PPI, a instituição superou a meta estabelecida de 28,75%. A estabilidade e o avanço na inclusão de PPI na UNILA merecem investigação aprofundada.

Fatores institucionais, regionais e políticas específicas podem ter contribuído para esse desempenho. Estudos futuros poderão explorar as estratégias adotadas pela universidade nesse período. Também será relevante analisar o perfil socioeconômico e territorial dos ingressantes. Essas análises permitirão compreender os elementos estruturais que sustentam a inclusão. Essa investigação poderá subsidiar políticas mais eficazes em contextos similares.

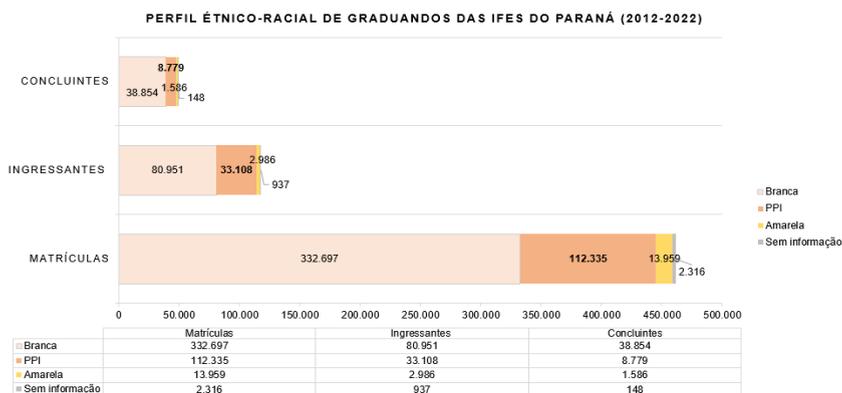
A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) ampliou significativamente os ingressantes PPI entre 2012 e 2014, subindo de 289

para 1.079. O crescimento continuou até 2017, com flutuações posteriores, mas mantendo-se acima de 1.700 ingressos. Com 29% de PPI, a instituição alcançou a meta do período.

Os dados indicam uma evolução significativa na inclusão de estudantes PPI nos primeiros 10 anos da implementação da Lei de Cotas nas IFES do Paraná. Refletem o avanço na democratização do acesso ao ensino superior para esses grupos. Porém, persiste a superioridade da população branca nas IFES e os desafios relativos à permanência e conclusão dos PPI.

Os dados do gráfico abaixo refletem a distribuição étnico-racial dos ingressantes, matriculados e concluintes no ensino superior no Paraná. Eles evidenciam desigualdades persistentes ao longo do percurso acadêmico.

**Figura 2** – Perfil étnico-racial de graduandos das IFES do Paraná | 2012-2022



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Inep (Brasil, 2023).

Observa-se decréscimo na proporção de estudantes PPI ao longo das etapas acadêmicas. No ingresso, são 28,1%; com matrículas ativas, caem para 24,4%; e os concluintes são apenas 17,8%. A tendência declinante sugere dificuldades na permanência e na conclusão para esse grupo de acadêmicos. Contrastando, a proporção dos estudantes autodeclarados brancos é ascendente em relação aos estudantes negros e indígenas. Os ingressantes são 68,6%, as matrículas ativas são 72,1% e os concluintes 78,7%. Os amarelos apresentam proporções equilibradas (2,5%, 3% e 3%).

Os dados do Paraná confirmam o papel significativo da Lei de Cotas na ampliação do acesso de estudantes PPI ao ensino superior. Observa-se que, entre 2012 e 2022, as instituições no Paraná apresentaram um aumento expressivo no número de ingressantes PPI. Por exemplo, a UTFPR atingiu a meta de 28,75% e a UNILA a superou com 43% de inclusão PPI. Isso reflete o efeito positivo das cotas raciais, como apontado por Senkevics e

Mello (2019), que verificaram um crescimento na presença de beneficiários de ações afirmativas nas IFES. Eles apontam um aumento de 33,6% para 42,7% na participação de estudantes PPI entre 2012 e 2016 em todo o país.

Leal e Choi (2023) identificaram que as cotas não apenas melhoram a participação de grupos desfavorecidos no ensino superior. Os autores sugerem que tanto o componente escolar quanto o racial da Lei de Cotas fomentaram incentivos à acumulação de capital humano pré-universitário. Isso induziu, por exemplo, que os alunos elegíveis obtivessem notas mais altas no Exame Nacional do Ensino Médio.

Os dados mostram que as desigualdades regionais impactam diretamente a aplicação e os resultados da Lei de Cotas. No Paraná, onde a população PPI é menor, houve variações significativas no cumprimento das metas de inclusão, com a UFPR alcançando 23%, abaixo da meta de 28,75%, enquanto a UNILA superou com 43%. Isso reflete tanto a diversidade local quanto as diferenças institucionais.

Honorato *et al.* (2022) apontam que, no Sul e Sudeste, há maiores taxas de evasão, especialmente entre não cotistas, embora as políticas afirmativas ajudem na retenção dos beneficiários. Além disso, estudantes brancos têm atingido as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) mais rapidamente do que os PPI. Trevisol, Dal Bello e Nierotka (2023) observaram, em regiões com maior percentual de PPI, como o Norte, maior efeito imediato de inclusão.

Uma questão a se destacar é a permanência dos estudantes PPI. No Paraná, observou-se que, embora 28,10% dos ingressantes sejam PPI, apenas 17,80% se formam. O dado revela desafios significativos para a conclusão dos cursos. Andriola e Araújo (2023), por exemplo, observaram que os cotistas frequentemente apresentam desempenho inferior aos não cotistas. Por sua vez, Honorato *et al.* (2022) identificaram desigualdades regionais na implementação da Lei de Cotas, especialmente no Sul e Sudeste. Nessas regiões, a evasão seria maior entre os não cotistas, e as metas do PNE para a representatividade de estudantes PPI não alcançadas.

Os dados regionais reforçam a sugestão de suporte acadêmico adicional, como programas de assistência estudantil (Heringer, 2024). O desafio da permanência dos estudantes PPI, destacado por Andriola e Araújo (2023), também se faz presente no Paraná. Por isso, é coerente a avaliação de Heringer (2024), que reforça a assistência estudantil e o treinamento contínuo de gestores como fundamentais para garantir o sucesso desses estudantes.

## 5.2. Assistência estudantil e apoio aos vulnerabilizados no Paraná

O PNAES foi regulamentado pelo Decreto n. 7.234/2010. Seu objetivo foi garantir condições de permanência para estudantes em instituições federais de ensino superior. O PNAES visa democratizar o acesso à educação superior,

reduzir desigualdades e diminuir a evasão, por meio de ações em moradia, alimentação, transporte e saúde. Outros objetivos incluem inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atendimento a estudantes com deficiência ou altas habilidades.

A assistência tem sido destinada, prioritariamente, a estudantes de graduação presencial com renda familiar de até um salário mínimo e meio, especialmente os oriundos de escolas públicas. As instituições definem os critérios de seleção e implementam ações para garantir igualdade de oportunidades e promover o desempenho acadêmico. O PNAES é financiado pelo orçamento anual do Ministério da Educação, e as universidades devem prestar contas da execução das atividades.

A seguir, são destacados os programas das instituições federais do Paraná para o exercício de 2023.

### Quadro 1 – Políticas de Assistência Estudantil – Exercício 2023

IFPR	N =	Valor	Totais
Programa de Bolsas Acadêmicas de Inclusão Social – PBIS	80	R\$ 400,00	R\$ 32.000
Programa de Assistência Complementar ao Estudante PACE	3382	R\$ 144,03	R\$ 487.109
PACE I	2816	R\$ 320,00	R\$ 901.120
PACE II	579	R\$ 344,00	R\$ 199.176
Programa monitoria	83	R\$ 400,00	R\$ 33.200
Programa cultura corporal	80	R\$ 400,00	R\$ 32.000
<b>UFFS</b>			
Auxílios socioeconômicos	4764	Teto de R\$ 1.005,00	R\$ 2.574.900
Auxílio permanência aos povos indígenas ou quilombolas	218	Teto de R\$ 1.400,00	R\$ 164.390
Bolsa SAE e saúde	22	R\$ 700,00	R\$ 13.700
Auxílio alternância	160	Teto de R\$ 2.300,00	R\$ 244.900
Auxílio participação em eventos esportivos	227	Valor variável	R\$ 68.680
Auxílio emergencial	409	Teto R\$ 2.824,00	R\$ 108.845
Auxílio ingresso	51	R\$ 300,00	R\$ 15.300
Refeições do restaurante universitário	100.721	R\$ 2,50/refeição	R\$ 1.246.120
<b>UFPR</b>			

Auxílio permanência	4.060	R\$ 500,00	R\$ 2.030.000
Auxílio moradia	1.589	R\$ 345,00	R\$ 548.205
Auxílio creche	8	R\$ 200,00	R\$ 1.600
Auxílio refeição emergencial	1.146		
Auxílio refeição (Isenção R.U.)	3.410		
Bolsa permanência do Ministério da Educação	75	R\$ 1.400,00	R\$ 105.000
Bolsa PROMISAES	25	R\$ 622,00	R\$ 15.550
<b>UNILA</b>			
Alimentação	1394	R\$ 400,00	R\$ 557.600
Moradia	1152	R\$ 460,00	R\$ 529.920
Transporte	834	R\$ 110,00	R\$ 91.740
Creche	55	R\$ 300,00	R\$ 16.500
Vaga no alojamento estudantil	313	Vaga em alojamento	
Instalação	158	R\$ 500,00	R\$ 79.000
Dignidade menstrual	3	R\$ 120,00	R\$ 360
Subsídio RU PNAES	242	R\$ 14,79	R\$ 3.579
Complementação RU	80	R\$ 200,00	R\$ 16.000
Bolsa Integração	6	R\$ 700,00	R\$ 4.200
<b>UTFPR</b>			
Programa de auxílio estudantil	3.601	R\$ 205 – básico R\$ 350 – moradia ? - alimentação	≈R\$ 2.000.000
Auxílio estudantil emergencial	33	0,5 a 1,5 salário-mínimo	R\$ 53.116
Auxílio à participação em eventos	591		R\$ 252.971
Programa de bolsa permanência do MEC	12	R\$ 1.400,00	R\$ 204.600
Projeto PROMISAES	18	R\$ 622,00	R\$ 126.888
Fundo de apoio à pessoa com deficiência	27		R\$ 449.904
Protagonismo estudantil	85	R\$ 500,00	R\$ 205.000

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IFPR (2024), UFFS (2024), UFPR (2024), UNILA (2024) e UTFPR (2024).

Os dados da assistência estudantil nas IFES do Paraná apontam avanços no apoio a estudantes cotistas. O PNAES tem sido fundamental ao fornecer recursos financeiros. O orçamento possibilita serviços essenciais como moradia, alimentação e transporte. Em geral, a distribuição de recursos mostra que a UFFS e a UFPR possuem os maiores montantes destinados ao apoio estudantil, seguidas da UTFPR e UNILA, enquanto o IFPR apresenta um volume financeiro menor e programas mais específicos.

O Programa de Bolsa Permanência (PBP) é uma das principais iniciativas que promovem a equidade étnico-racial. Essa bolsa, concedida a estudantes indígenas e quilombolas, tem grande relevância nas políticas de assistência estudantil de instituições como o IFPR, a UFFS e a UFPR. O PBP concede um auxílio de R\$ 1.400,00 mensais para alunos indígenas e quilombolas matriculados em cursos de graduação presenciais, com o objetivo de garantir a permanência desses estudantes. Esse auxílio é um reflexo direto da política de inclusão étnico-racial do Ministério da Educação, fundamental para grupos historicamente marginalizados.

A UFFS, da mesma forma, por meio do Auxílio Permanência a Povos Indígenas e Quilombolas (APPIQ), atendeu 218 estudantes em 2023, somando um total de R\$ 150.185,00. Esse auxílio é parte central da política de permanência da UFFS, que busca garantir a igualdade de oportunidades desses grupos vulneráveis e historicamente excluídos.

Na UNILA, o Auxílio Permanência destinado a quilombolas e indígenas também teve destaque em 2023, atendendo a seis estudantes com auxílio de R\$ 1.400,00, somando R\$ 7.200,00 por mês. Embora o número de beneficiados seja relativamente pequeno, a iniciativa é um reflexo da política inclusiva da universidade.

Por fim, a UTFPR não fica atrás na promoção da equidade étnico-racial na permanência. O *Relatório de Gestão 2023* da instituição revela o comprometimento da universidade com a inclusão desses grupos, oferecendo auxílios financeiros e apoio psicossocial, além de bolsas voltadas a estudantes quilombolas e indígenas. Foram 1.935 estudantes com auxílios de diversas modalidades, incluindo o Auxílio Permanência, num investimento de R\$ 3.280.615,00.

Os dados ilustram como as bolsas voltadas para quilombolas e indígenas desempenham um papel crucial na promoção da equidade étnico-racial, facilitando o acesso e a permanência desses estudantes em instituições federais do Paraná. No entanto, ao confrontar esses dados com a literatura especializada, observa-se que, embora a assistência material tenha contribuído para a permanência dos estudantes, desafios importantes ainda persistem.

Heringer (2022a) explica que, apesar do aumento do acesso às universidades, falta acompanhamento adequado da trajetória acadêmica dos estudantes cotistas. Essa ausência impacta negativamente o sucesso

acadêmico. As políticas de permanência das IFES do Paraná, embora abrangentes, carecem de um acompanhamento sistemático, essencial para reduzir a evasão, especialmente após a pandemia de Covid-19 (ver Figura 2). Heringer (2022b) ressalta que esse período intensificou a vulnerabilidade de grupos marginalizados, reforçando a necessidade de uma assistência integrada e maior responsabilidade institucional.

Além disso, a discriminação no ambiente universitário é uma realidade enfrentada por estudantes negros e indígenas nas IFES do Paraná, em espaços coletivos e em salas de aula, observou Silva (2022). A literatura sugere que as políticas de assistência devem ir além do suporte material, abordando as dimensões simbólicas da permanência (Heringer, 2022a; Rosa; Facchini, 2022; Silva, 2022). Guimarães, Rios e Sotero (2020) afirmam que a ausência de políticas de pertencimento racial e cultural no ambiente universitário é percebida como racismo institucional, afetando a permanência dos estudantes negros.

Os dados sobre o número de beneficiários e o orçamento das políticas de assistência nas IFES do Paraná são relevantes, mas não abordam as experiências de discriminação relatadas na literatura (Guimarães; Rios; Sotero, 2020; Rosa; Facchini, 2022). Prado e Silva (2022) mostram que, entre estudantes cotistas de Medicina e Direito, a discriminação racial no ambiente universitário se manifesta de forma sutil, como olhares de julgamento e comentários preconceituosos. Essas práticas reforçam estereótipos de inferioridade e afetam o bem-estar psicológico e o desempenho acadêmico dos estudantes. Assim, políticas de cotas e assistência, embora essenciais, não eliminam o racismo estrutural nas universidades (Munanga, 2001; Prado; Silva, 2022).

Monteiro (2022) advoga que a universidade deve assumir o compromisso e a responsabilidade pelos estudantes indígenas. Associada à obrigação financeira, a social seria essencial para a dignidade do indígena. Defende a prestação de serviços de acompanhamento pedagógico e psicológico, com prevenção à depressão e ao suicídio. Isso porque a discriminação e o racismo na universidade adicionam mais sofrimento à luta pelos direitos dessa população.

Além disso, coletivos estudantis desempenham um papel crucial na luta contra essas práticas excludentes (Guimarães; Rios; Sotero, 2020). Rosa e Facchini (2022) destacam o Quilombo Ubuntu, da Unicamp, como exemplo de rede de apoio social e acadêmico para estudantes negros, promovendo empoderamento e resistência contra o racismo. Esses coletivos, ao denunciarem o racismo institucional e criarem espaços de pertencimento, são fundamentais para a permanência de cotistas nas universidades. As ações desses grupos, voltadas à equidade racial, devem ser fortalecidas nas IFES do Paraná como extensão das políticas de assistência estudantil.

Portanto, ao discutir como a assistência estudantil tem promovido a equidade étnico-racial nas instituições do Paraná, fica claro que, embora as políticas implementadas tenham proporcionado avanços, elas ainda não conseguem, por si só, combater o racismo estrutural e simbólico que permeia o ambiente universitário. As contribuições de Heringer (2018, 2022a, 2024), Guimarães, Rios e Sotero (2020), Prado e Silva (2022) e Rosa e Facchini (2022) demonstram que é necessário ir além da oferta de apoio financeiro, integrando estratégias de acolhimento social e combate à discriminação para garantir a efetiva inclusão e permanência dos estudantes cotistas.

A implementação de cotas raciais em universidades públicas, como vista no Brasil, se cruza com a Educação em Direitos Humanos ao abordar as desigualdades sistêmicas e promover oportunidades iguais para grupos sub-representados. A reserva de vagas objetiva combater a discriminação histórica e fornecer às comunidades marginalizadas acesso ao ensino superior e técnico, alinhando-se aos princípios de justiça e de igualdade enfatizados na Educação em Direitos Humanos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O problema de pesquisa foi a efetividade da política de cotas raciais na promoção da equidade racial entre estudantes negros e indígenas nas universidades federais. O objetivo deste estudo foi refletir sobre a eficácia dessas políticas públicas, utilizando documentos oficiais e literatura especializada. Assim, a pesquisa abordou alguns efeitos da política de cotas raciais para a equidade racial, contribuindo para o debate sobre o tema.

O estudo examinou a implementação da Lei de Cotas nas instituições federais de ensino superior no Paraná. A discussão sobre as políticas de inclusão e assistência estudantil nas IFES do Paraná evidencia um aumento significativo na matrícula de estudantes negros e indígenas a partir da Lei de Cotas. Esse avanço reflete uma tentativa de corrigir as desigualdades históricas e se alinha diretamente aos princípios de construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A ampliação do acesso dos grupos PPI às IFES, como a observada na UTFPR e na UNILA, que superaram suas metas de inclusão, reforça a importância de mecanismos de discriminação positiva, como apontado por Munanga (2001) e corroborado por Prado e Silva (2022). A promoção de justiça social fundamenta essas políticas ao capacitar os indivíduos para exercer e defender seus direitos, algo crucial para a inclusão desses grupos historicamente marginalizados.

No entanto, os dados e a literatura especializada revelam desafios em termos de permanência e conclusão de curso para os estudantes PPI, um ponto que se conecta diretamente aos argumentos de Heringer (2022a) sobre

a insuficiência de políticas de assistência que se limitam ao apoio material. As altas taxas de evasão, sobretudo no Sul e Sudeste do Brasil, indicam a necessidade de uma abordagem mais ampla, que vá além da oferta de bolsas e auxílios financeiros. Esse desafio é central, pois não se restringe ao ingresso, mas também busca transformar atitudes e combater formas de discriminação, como o racismo institucional relatado por Guimarães, Rios e Sotero (2020).

Os auxílios oferecidos pelo PNAES e por outros programas de permanência, descritos no estudo, são fundamentais para reduzir barreiras econômicas. Contudo, pesquisas de Prado e Silva (2022) e Rosa e Facchini (2022) indicam que essas medidas devem ser acompanhadas de ações voltadas ao pertencimento racial e cultural. Heringer (2018, 2022a, 2024) defende a combinação de estratégias que considerem a permanência material, simbólica e acadêmica, além da “afiliação social”, para melhorar a inclusão e o desempenho dos cotistas.

A discriminação simbólica e as microagressões vivenciadas por estudantes cotistas ressaltam a importância de ações de promoção de equidade étnico-racial e de ambiente verdadeiramente inclusivo. Nesse contexto, coletivos estudantis e ações afirmativas são essenciais para fortalecer a diversidade e formular políticas inclusivas (Guimarães; Rios; Sotero, 2020; Heringer, 2022a; Rosa e Facchini, 2022).

Portanto, embora o avanço das cotas e das políticas de assistência estudantil no Paraná represente um progresso importante, a literatura especializada aponta que a verdadeira transformação requer a adoção de estratégias que não apenas garantam o acesso e a permanência, mas também enfrentem diretamente as dinâmicas de exclusão e discriminação.

## REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; ARAÚJO, Adriana Castro. Perfil de ingressantes no ensino superior após a Lei de Cotas. *Revista docentes, educação inclusiva e metodologias ativas da aprendizagem*, v. 8, n. 22, p. 19-30, 2023. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/242>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BIANCHINI, Daniela; SULZBACH, Mayra Taiza; QUADROS, Diomar Augusto de. Política pública de interiorização e de ação afirmativa: uma possibilidade de ampliação de liberdades instrumentais e substantivas da população residente no litoral do Paraná. *Avaliação: Revista da avaliação da educação superior*, v. 26, n. 3, p. 699-717, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/d6jg964BT9yVjx8XW77Ms9C/?lang=pt#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BONDEZAN, Andreia Nakamura; GALLERT, Claudia; LEWANDOWSKI, Jacqueline Maria Duarte; FERREIRA, Jessica Fernanda Wessler. Cotas para

pessoas com deficiência nos cursos superiores do Instituto Federal do Paraná (IFPR). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 103, n. 264, p. 356-377, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.103i264.5019>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Estatísticas Censo da Educação Superior*, novo painel de estatísticas do Censo da Educação Superior. [S.l.]: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Censo demográfico*. [S.l.]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

FIABANI, Adelmir. Por que odeiam tanto as cotas raciais? *Revista METAXY*, v. 3, n. 1, p. 11-25, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufjr.br/index.php/metaxy/article/view/45493>. Acesso em: 12 ago. 2024.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 118, p. 171-190, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000100011>. Acesso em: 12 ago. 2024.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; RIOS, Flavia; SOTERO, Edilza. Coletivos negros e novas identidades raciais. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 39, n. 2, p. 309-327, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/vWCWgfkQDBqTLWVVJLgzjCN/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

HERINGER, Rosana. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018. Disponível em: [https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-33902018000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-33902018000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Permanência estudantil no ensino superior público brasileiro: reflexões a partir de dez anos de pesquisas. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 37, n. 2, p. 55-76, 2022a. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/2143>. Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Desafios inéditos de acesso e permanência no ensino superior durante a pandemia de Covid-19. *Caderno de Pesquisa NEPP*, n. 92, p. 43-51, 2022b. Disponível

em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/182/CadPesqNepp92>. Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Affirmative action policies in higher education in Brazil: outcomes and future challenges. *Social Sciences*, v. 13, n. 3, p. e132, 2024. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-0760/13/3/132>. Acesso em: 12 ago. 2024.

HONORATO, Gabriela; ZUCCARELLI, Carolina; CARVALHAES, Flavio; KLITZKE, Melina; COELHO, Ruan. Trajetória das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a Lei de Cotas. In: HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise. *10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: LEPES/FE-UFRJ; Ação Educativa, 2022, p. 35-67. Disponível em: [www.pesquisaleidecotas.org.br](http://www.pesquisaleidecotas.org.br). Acesso em: 12 ago. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ – IFPR. *Relatório de Gestão do Exercício 2023*. Curitiba: Consup, 2024. Disponível em: <https://ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2024/03/Relatorio-de-Gestao-2023-2.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

KOMINEK, Andrea Maila Voss; OLIVEIRA, Celso Fernando Claro de; MEDEIROS, Jussara Marques de; VANALI, Ana Crhistina. Implantação de ações afirmativas raciais na UTFPR: um breve balanço histórico. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, n. 11, v. 1, p. 12-32, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v11n1-2-2022>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LEAL, Guilherme Strifezzi; CHOI, Álvaro. Racial quotas in higher education and pre-college academic performance: evidence from Brazil. *Education Economics*, v. 31, n. 6, p. 735-754, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09645292.2023.2165639>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LIMA, Marcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos estudos CEBRAP*, Dossiê Governo Lula, Edição 87, v. 29, n. 2, p. 77-95, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/P7jQbyjZbNLCfvRFFjgCkCp/#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LOPES, Ronaldo André; SILVA, Guilherme Henrique Gomes da; FERREIRA, Eric Batista. A Lei de Cotas e o acesso à Universidade Federal de Alfenas por estudantes pertencentes a grupos sub-representados. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 102, n. 260, p. 148-176, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/7vy7vShY8Ltt9kKKgvHnhBJ/#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. Ações afirmativas fazem diferença? Uma análise dos perfis dos aprovados no

vestibular da UFPR (2013-2017). *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 6, p. e020001, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8654390>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MONTEIRO, Suliete Gervási. Ações afirmativas, lei de cotas e permanência de indígenas nas universidades públicas: desafios e possibilidades. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/As (ABPN)*, v. 4, n. 39, p. 351-358. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1397>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, v. 4, n. 2, p. 31-43, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/515>. Acesso em: 12 ago. 2024.

NIEROTKA, Rosileia Lucia; BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. Conclusão de curso no ensino superior: um olhar sobre ingressantes das camadas populares na Universidade Federal da Fronteira Sul. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 104, p. e5224, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbp.104.5224>. Acesso em: 12 ago. 2024.

NUNES, Ana Paula; FERNÁNDEZ, Ana Paula Olivera Silva de. Políticas públicas de ações afirmativas na educação superior do Brasil: uma experiência sobre a cota racial na UNILA. *Moviment.Ação*, n. 8, v. 15, p. 60-71, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/mvt.v8i15.15410>. Acesso em: 12 ago. 2024.

OLIVEIRA, Valéria dos Santos de; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. A política pública de ação afirmativa da educação superior indígena na Universidade Federal do Paraná (UFPR) sob o olhar de uma secretária executiva. *Revista Expectativa*, v. 20, n. 4, p. 133-154, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/revex.v20i4.22879>. Acesso em: 12 ago. 2024.

PENA, Mariza Aparecida Costa; MATOS, Daniel Abud Seabra; COUTRIM, Rosa Maria da Exaltação. Percurso de estudantes cotistas: ingresso, permanência e oportunidades no ensino superior. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 25, n. 1, p. 27-51, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772020000100003>. Acesso em: 12 ago. 2024.

PERON, Lucélia; CELLA, Rosenei. O perfil e a trajetória dos estudantes indígenas na UFFS: Expectativas, encantos e desencantos. *Olhares: Revista do Departamento de Educação da Unifesp*, v. 9, n. 2, p. 80-99, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/11321>. Acesso em: 12 ago. 2024.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas e direitos humanos. *Revista USP*, n. 69, p. 36-43, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13511>. Acesso em: 12 ago. 2024.

PRADO, Edna Cristina do; SILVA, Fabson Calixto da. Política de ação afirmativa e as relações raciais na educação: o caso das cotas raciais da Universidade Federal de Alagoas. *Educar em Revista*, v. 38, p. e78267, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/Qyd9Pxt4wxSpt9NYxgdh6Rt/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ROSA, William; FACCHINI, Regina. “Você é um dos reprovados?”: cotas, tensões e processos de subjetivação entre universitários negros de medicina. *Mana*, v. 28, n. 3, p. 1-31, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/HpPkr9JN5DtCq3sQLtYVVVRp/#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SAVI, Claudinéia Lucion; BERNARTT, Maria de Lourdes; MELLO, Nilvania Aparecida de. Cotas raciais na Universidade: estudo de caso sobre o acesso à Educação Superior em uma Instituição Federal. *Práxis Educativa*, v. 17, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v17.18749.057>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/5980>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVA, Lúcia Isabel da Conceição. Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil: resultados e desafios futuros estudo de caso da UFPR. In: Heringer, Rosana; Carreira, Denise. *10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: LEPES/FE-UFRJ; Ação Educativa, 2022, p. 335-386. Disponível em: [www.pesquisaleidecotas.org.br](http://www.pesquisaleidecotas.org.br). Acesso em: 12 ago. 2024.

TREVISOL, Joviles Vitorio; DAL BELLO, Joselha Cristina; NIEROTKA, Rosileia Lucia. A lei de cotas e as mudanças no perfil dos ingressantes das universidades federais brasileiras. *Série-Estudos*, v. 28, n. 64, p. 155-183. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/1784>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS. *Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis*. Chapecó: PROAE, 2024. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/assuntos-estudantis/publicacoes/informes>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS. *Relatório integrado 2023 – UFFS*. Chapecó: Reitoria, 2024, p.143. Disponível em: [https://www.uffs.edu.br/institucional/a\\_uffs/prestacao\\_anual\\_de\\_contas](https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/prestacao_anual_de_contas). Acesso em: 12 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. *Relatório de Gestão 2023*. Curitiba: CPI/PROPLAN, 2024, p. 142. Disponível em: <http://www.proplan.ufpr.br/portal/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – UNILA. *Relatório Integrado de Gestão UNILA 2023*. Foz do Iguaçu: Reitoria, 2024, p. 80. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/institucional/relatorios>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – UTFPR. *Relatório de Gestão 2023*. Curitiba: COPLAD/COUNI/UTFPR, 2024, p. 118. Disponível em: <https://nuvem.utfpr.edu.br/index.php/s/eFDcgoHgLE9rIaL>. Acesso em: 12 ago. 2024.

VANALI, Ana Crhistina; KOMINEK, Andrea Maila Voss; OLIVEIRA, Celso Fernando Claro de; MEDEIROS, Jussara Marques de. Políticas de ação afirmativa na UTFPR – campus Curitiba: um estudo de caso voltado à temática racial. *Revista em favor de igualdade racial*, v. 7, n. 2, p. 9-23, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/RFIR/article/view/7351>. Acesso em: 12 ago. 2024.

Recebido: 24/06/2025  
Aprovado: 16/07/2025

# CRISE CLIMÁTICA E FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA GOVERNANÇA DA GEOINFORMAÇÃO NO BRASIL

## *CLIMATE CRISIS AND TERRITORIAL FRAGMENTATION: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR GEOINFORMATION GOVERNANCE IN BRAZIL*

*Luiz Antonio Mano Ugeda Sanches<sup>1</sup>  
Karine Finn Ugeda Sanches<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Omissão estatal e desordem territorial: o art. 21, XV da Constituição como vazio jurídico. 2. Fragmentação institucional da geoinformação. 3. Ausência de governança gera

- 
- 1 Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra (FDUC, Portugal). Doutor em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito e em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor de Direito da Energia na Universidade Candido Mendes (UCAM).
- 2 Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra (FDUC). Mestra em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Bacharela em Direito pela PUCPR.

grilagem digital: CAR, autodeclaração e insegurança fundiária. 3.1. Controle climático: um território que o Estado não enxerga. 3.2. Reconstituir a governança territorial para enfrentar a crise climática: Uma análise SWOT da CONGEO. Conclusão. 4. Referências.

**RESUMO:** A capacidade de responder aos impactos do aquecimento global e aos compromissos assumidos em tratados multilaterais exige que os Estados desenvolvam sistemas integrados de monitoramento territorial e ambiental. Este artigo analisa a criação da Comissão Nacional de Geoinformação (CONGEO) como tentativa de enfrentar o atual déficit estrutural de articulação entre informações espaciais e variáveis climáticas no Brasil. Sustenta-se que a ausência de um marco legal de interoperabilidade entre cadastros fundiários, ambientais e dominiais impede que alertas sobre desmatamento e emissões se convertam em ações concretas de mitigação. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e teórico-normativa, combinando revisão bibliográfica interdisciplinar com análise documental da legislação nacional e de experiências internacionais em infraestrutura de dados espaciais. Com esse referencial, argumenta-se que regulamentar o art. 21, XV, da Constituição Federal é condição fundamental para reverter esse quadro. A consolidação de uma infraestrutura pública de dados territoriais qualificados e auditáveis é apresentada como estratégia indispensável para reconstruir a capacidade estatal de prevenir, monitorar e responder aos efeitos da instabilidade climática, com base em princípios de justiça socioambiental, segurança jurídica e transparência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Soberania ambiental. Aquecimento global. Interoperabilidade estatal. Infraestrutura de dados espaciais. Dados abertos.

**ABSTRACT:** The ability to respond to the impacts of global warming and to fulfill commitments under multilateral agreements requires that states develop integrated systems for territorial and environmental monitoring. This article analyzes the creation of the National Geoinformation Commission (CONGEO) as an attempt to address the current structural deficit in the coordination of spatial data and climate variables in Brazil. It argues that the absence of a legal framework ensuring interoperability among land, environmental, and property registries prevents alerts on deforestation and emissions from being translated into concrete mitigation actions. The research adopts a qualitative, exploratory, and theoretical-normative approach, combining interdisciplinary bibliographic review with documentary analysis of national legislation and international experiences in spatial data infrastructures. Within this framework, it is argued that

regulating Article 21, item XV of the Federal Constitution is a fundamental condition to reverse this scenario. The consolidation of a public infrastructure for qualified and auditable territorial data is presented as a key strategy to rebuild the state's capacity to prevent, monitor, and respond to the effects of climate instability, grounded in principles of socio-environmental justice, legal certainty, and transparency.

**KEYWORDS:** Environmental sovereignty. Global warming. Institutional interoperability. Spatial data infrastructure. Open data.

## INTRODUÇÃO

A crise climática global impôs um novo paradigma de governança territorial, no qual a informação espacial validada se tornou condição indispensável para a preservação ambiental, o planejamento sustentável e a inserção internacional dos Estados. Em um contexto geopolítico cada vez mais pautado por compromissos ambientais rigorosos, a rastreabilidade territorial passou a ser tratada como pré-requisito para o acesso a mercados regulados e para a credibilidade internacional. Iniciativas como o Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR) exigem dados georreferenciados auditáveis que comprovem a legalidade fundiária e a sustentabilidade da produção agropecuária destinada à exportação. Sem um sistema nacional integrado de governança informacional, o Brasil encontra obstáculos estruturais para cumprir essas exigências (Janssen *et al.*, 2012; Nichols; Larson, 2022).

Esse desafio ganha contornos ainda mais agudos no Brasil, país de dimensão continental e profunda diversidade socioambiental. Apesar de dispor de instituições científicas consolidadas, como o INPE, e de plataformas avançadas de monitoramento remoto, o Estado brasileiro permanece incapaz de integrar, validar e coordenar as informações necessárias para acompanhar, em tempo oportuno, as transformações territoriais associadas às mudanças climáticas (De Angelis, 2024). A fragmentação entre os sistemas cadastrais, fundiários e ambientais resulta em um território parcialmente invisível à ação pública e vulnerável à apropriação privada e predatória.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a centralidade da geoinformação. Todavia, a ausência de regulamentação desse dispositivo resultou em um vácuo normativo que impede a consolidação de uma infraestrutura pública de dados geoespaciais, com valor jurídico e uso coordenado entre os entes federativos (Ugeda, 2017; Amorim, 2024). Essa lacuna compromete não apenas a segurança fundiária e a justiça ambiental, mas também a credibilidade do país em compromissos internacionais de combate às mudanças climáticas (Dias, 2023; Nobre; Schaeffer, 2023).

O caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR) ilustra de forma contundente os impactos desse modelo desregulado. Embora tenha sido concebido como instrumento técnico de controle e regularização ambiental, o CAR vem sendo amplamente utilizado para simular legalidade fundiária sobre áreas públicas e protegidas (Tupiassu *et al.*, 2017), por meio de autodeclarações territoriais não verificadas, desconectadas de bases como o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e os registros cartoriais. Essa opacidade informacional alimenta dinâmicas de grilagem digital, prejudica o rastreamento de emissões, inviabiliza práticas sustentáveis como a agroecologia e fragiliza os mecanismos de fiscalização (Frederico *et al.*, 2024) territorial e climática.

Diante desse quadro, parte-se da seguinte hipótese: a ausência de regulamentação constitucional inviabiliza a consolidação de uma governança nacional da geoinformação, bloqueia a interoperabilidade entre os instrumentos de monitoramento climático e territorial, e enfraquece a capacidade estatal de enfrentar de forma coordenada os efeitos socioambientais da crise climática. Para discutir essa hipótese, este artigo analisa a criação da Comissão Nacional de Geoinformação (CONGEO), instituída pela Portaria GM/MPO n. 32, de 14 de março de 2025, como uma tentativa recente – ainda embrionária – de construir um arranjo institucional mais coerente, federativo e normativamente orientado para a integração territorial.

A investigação adota análise qualitativa, de natureza exploratória e teórico-normativa, voltada à análise crítica das condições jurídicas, institucionais e informacionais que moldam a governança da geoinformação no Brasil contemporâneo. Parte-se do entendimento de que o enfrentamento da crise climática demanda mais do que capacidade técnica de monitoramento: requer um arcabouço normativo coerente que assegure a produção, a interoperabilidade e a legitimidade jurídica dos dados espaciais utilizados na formulação de políticas públicas. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica interdisciplinar, com ênfase nas interfaces entre o Direito, a Geografia e as Ciências Ambientais (Minayo, 2014; Gil, 2019), mobilizando autores nacionais e estrangeiros que tratam de governança digital, infraestrutura de dados, regulação fundiária e justiça climática (Bauer; Gaskell, 2002).

Metodologicamente, articula-se a análise documental de atos normativos nacionais – como leis, decretos, portarias e regulamentos – com o exame crítico de diretrizes internacionais relevantes, tais como a Diretiva INSPIRE da União Europeia e a Executive Order n. 12.906/1994 dos Estados Unidos. São também considerados documentos institucionais recentes, como a Portaria GM/MPO n. 32/2025, que cria a CONGEO, e os marcos regulatórios do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Sistema de

Gestão Fundiária (SIGEF). Essa base empírica permite identificar lacunas normativas, sobreposições institucionais e limites operacionais dos sistemas de geoinformação. O objetivo central é compreender de que forma a ausência de um marco legal estruturante – especialmente a não regulamentação do art. 21, XV, da Constituição Federal – compromete a articulação entre os dados territoriais e os instrumentos de planejamento climático, resultando em um Estado que não vê, não conecta e, portanto, não governa plenamente seu território.

## **1. OMISSÃO ESTATAL E DESORDEM TERRITORIAL: O ART. 21, XV DA CONSTITUIÇÃO COMO VAZIO JURÍDICO**

Em reportagem veiculada pelo jornal *O Estado de S. Paulo* em 31 de março de 2023, o jornalista Vinícius Valfré (2023) revelou a existência de 325 fazendas registradas ilegalmente no Brasil entre 2014 e 2023, localizadas principalmente na Amazônia Legal. Conforme apurado, grileiros estariam se valendo do sistema do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para formalizar, de maneira indevida, a posse de terras públicas. Isso tem sido feito por meio do preenchimento remoto de formulários autodeclaratórios, aproveitando-se da morosidade e da ausência de verificação estatal. A prática acarreta prejuízos ao erário, degradação ambiental e violação de direitos de povos e comunidades tradicionais (Dias, 2023).

O caso em questão revela não apenas uma falha operacional, mas evidencia uma lacuna normativa estrutural: a ausência de um marco legal que reconheça, integre e valide juridicamente os dados territoriais autodeclarados (Rocha, 2023; Amorim, 2024). Embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído à União a competência para organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia e cartografia (art. 21, XV),<sup>3</sup> essa disposição permanece, até hoje, sem regulamentação (Antunes, 2017). Como consequência, o Brasil carece de definições legais sobre o que constitui um dado geoespacial oficial, bem como de critérios técnicos para sua produção, interoperabilidade e validade jurídica (Gomes *et al.*, 2023).

Esse vácuo regulatório resulta em um ecossistema de dados fundiários fragmentado, no qual diferentes cadastros – ambientais, dominiais, fiscais e territoriais – operam de forma desarticulada, muitas vezes se sobrepondo ou se contradizendo. Não há uma instância central de validação técnica

---

3 A Constituição Federal de 1988, no art. 21, XV, atribui à União a competência para “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”, mas essa previsão nunca foi regulamentada por norma infraconstitucional específica. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atua com base na Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973, que dispõe sobre a execução de levantamentos estatísticos e geográficos, e no Decreto-Lei n. 161, de 13 de fevereiro de 1967, que reorganiza a Fundação IBGE como autarquia federal vinculada ao Ministério do Planejamento. Nenhuma dessas normas lhe confere competência legal para coordenar a infraestrutura nacional de dados espaciais, tampouco para integrar registros fundiários, ambientais e dominiais.

ou jurídica das informações declaradas, o que compromete diretamente a governança fundiária. Sem um sistema normativo que articule essas bases sob um referencial comum, o Estado encontra severas dificuldades para delimitar com segurança jurídica os espaços rurais, favorecendo práticas como a grilagem digital e a simulação de regularidade fundiária (Carvalho, 2015; Moura, 2021).

Em vez de subsidiar políticas públicas, os dados espaciais acabam servindo como instrumentos de captura privada do território, sobretudo em áreas com baixa presença estatal e fiscalização limitada, como é o caso de vastas regiões da Amazônia Legal (PPCDAm, 2004). Assim, a crise territorial brasileira transcende aspectos técnicos ou cartográficos: trata-se, sobretudo, de uma crise jurídica e institucional. A inexistência de legislação estruturante sobre geoinformação impede a verificação cruzada dos dados gerados por diferentes órgãos do poder público – e até por particulares (Rocha, 2023; Bruch, 2024). Isso abre espaço para que a autodeclaração funcione como mecanismo de legitimação provisória da apropriação de terras públicas, incluindo áreas indígenas, florestas nacionais e unidades de conservação.

Cabe destacar que a autodeclaração, enquanto instrumento administrativo, não é intrinsecamente problemática. Diversos sistemas tributários e censitários internacionais adotam mecanismos declaratórios com alto grau de eficiência. Contudo, sua eficácia depende da existência de instâncias verificadoras, regras claras e normas técnicas que assegurem coerência, hierarquia e confiabilidade aos dados declarados. No Brasil, o uso da autodeclaração territorial ocorre em um cenário de absoluto vácuo normativo: inexistem padrões legais para a geometria dos dados ou instâncias regulatórias formalmente responsáveis por sua curadoria (Amorim, 2024). Como resultado, um polígono desenhado sobre um mapa digital – ainda que incida sobre área pública – pode adquirir status provisório de representação legítima de posse ou propriedade.

## **2. FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL DA GEOINFORMAÇÃO**

A fragmentação institucional da geoinformação no Brasil compromete profundamente a capacidade do Estado de exercer controle efetivo sobre o território. Diversos órgãos produzem, gerem e utilizam dados espaciais de forma autônoma, sem interoperabilidade normativa, técnica ou jurídica entre si. Essa multiplicidade de sistemas – frequentemente não harmonizados – dificulta tanto o planejamento quanto a fiscalização e a responsabilização por ilícitos ambientais e fundiários. A inexistência de um “dado mestre” territorial cria zonas de sobreposição, ambiguidade e conflito, especialmente

em áreas rurais e de fronteira agrícola. Embora a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) seja, na prática, a principal referência técnica para a cartografia oficial do país, não lhe foi conferida, por lei, a função de coordenar a política nacional de geoinformação ou garantir a interoperabilidade entre os cadastros fundiários, ambientais e dominiais (Machado; Camboim, 2019), como acontece, por exemplo, no México<sup>4</sup> ou na Indonésia.<sup>5</sup>

A tentativa mais significativa de estruturar uma política de integração dos dados espaciais no Brasil ocorreu com a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), por meio do Decreto n. 6.666, de 27 de novembro de 2008. No entanto, a INDE não foi instituída por lei, mas apenas por ato infralegal, sem respaldo legislativo que lhe confira autoridade normativa plena ou competências vinculantes sobre os demais órgãos produtores de geoinformação. Essa situação agrava-se pelo fato de a INDE não possuir personalidade jurídica própria, nem estrutura administrativa autônoma, funcionando apenas como uma rede cooperativa coordenada pela Fundação IBGE, com adesão voluntária por parte dos entes federativos (Sampaio; Carvalho Júnior, 2021).

Outro desafio que tem inviabilizado essa iniciativa é o fato de a adesão de entidades da administração pública federal, estadual e municipal à INDE ser voluntária, o que significa que os órgãos não são obrigados a seguir seus padrões, compartilhar suas bases ou integrar seus sistemas ao catálogo nacional. Essa natureza não compulsória compromete diretamente a organização dos dados espaciais no país, perpetuando a dispersão, a redundância e as lacunas informacionais entre diferentes esferas de governo. Na prática, a INDE tem funcionado mais como um repositório federativo fragmentado do que como uma verdadeira infraestrutura nacional de governança territorial, uma vez que carece de mecanismos jurídicos eficazes de indução, fiscalização e padronização, o que compromete sua capacidade de promover uma gestão coordenada e juridicamente confiável dos dados geoespaciais.

Essa fragilidade institucional afasta o Brasil das melhores práticas internacionais de governança territorial, muitas das quais foram consolidadas

---

4 A Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada em 16 de abril de 2008, confere ao Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a atribuição legal de coordenar o Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIIEG), assegurando a padronização, integração e difusão de informações geoespaciais oficiais, inclusive sobre limites territoriais, uso da terra e cartografia de referência. O INEGI mantém o Marco Geoestadístico Nacional como base unificadora. Texto oficial disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG.pdf>.

5 O país adotou, por meio do Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (Regulamento Presidencial nº 9 de 2016 sobre a Aceleração da Implementação da Política de Mapa Único), uma política de centralização geoespacial. A norma estabelece o Geospatial Information Agency (BIG) como órgão responsável por coordenar a padronização, validação e compartilhamento dos dados espaciais governamentais. Todos os programas públicos devem adotar a base cartográfica oficial unificada como pré-condição para execução orçamentária. Texto oficial disponível em: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41785/perpres-no-9-tahun-2016>.

no âmbito de compromissos multilaterais como a Agenda 21 e a Agenda 2030.<sup>6</sup> Dois exemplos paradigmáticos ilustram como a Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) pode ser juridicamente qualificada como uma *essential facility* – isto é, uma instalação essencial ao funcionamento adequado de mercados e à promoção do desenvolvimento, cuja ausência impõe barreiras estruturais à livre concorrência e à eficiência econômica (Areeda, 1990). A *Executive Order* n. 12.906, de 11 de abril de 1994,<sup>7</sup> dos Estados Unidos,<sup>8</sup> e a Diretiva INSPIRE, da União Europeia,<sup>9</sup> demonstram como marcos regulatórios específicos reconhecem o caráter de monopólio natural das IDEs, ao estabelecerem mecanismos normativos que asseguram acesso equitativo, interoperável e coordenado aos dados geoespaciais. São medidas que promovem a justiça territorial e a equidade no uso da informação espacial (Baumol *et al.*, 1982).

Ciente dessas limitações, o atual governo federal brasileiro tem reconhecido publicamente a necessidade de uma reformulação profunda da governança dos dados espaciais e territoriais. Como resposta, criou recentemente a Infraestrutura Nacional de Dados (IND)<sup>10</sup> e a CONGEO,<sup>11</sup>

- 6 Os mapas modernos, utilizados por entidades governamentais, devem ser considerados como recursos públicos. Essa perspectiva é baseada na ideia de que os governos desempenharão um papel mais regulatório do que produtivo no que diz respeito à criação de mapas, conforme estipulado no item 7.33 da Agenda 21. Este documento enfatiza a importância de garantir que todos os países tenham acesso às técnicas modernas de gestão de recursos terrestres, como sistemas de informações geográficas, imagens de satélite e outras tecnologias de sensoriamento remoto. O mesmo princípio é reforçado no item 17.18 da Agenda 2030, que destaca a necessidade de aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atualizados e confiáveis, desagregados por critérios como renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência e localização geográfica, em contextos nacionais.
- 7 A *Executive Order* n. 12.906, de 11 de abril de 1994, assinada pelo presidente Bill Clinton, estabeleceu a National Spatial Data Infrastructure (NSDI) como uma política estratégica dos Estados Unidos, com o objetivo de promover o desenvolvimento coordenado e a disseminação eficiente de dados geoespaciais. A ordem executiva definiu princípios fundamentais para a coleta, padronização, interoperabilidade e compartilhamento de dados espaciais entre agências federais, governos locais, setor privado e academia. Criou também o Federal Geographic Data Committee (FGDC), como órgão responsável por supervisionar a implementação da NSDI e garantir a adoção de padrões comuns. A partir dessa base normativa, a política foi consolidada legislativamente com a promulgação da Geospatial Data Act (GDA) de 2018 (Div. D, título VII, §§ 751–759 da Lei Public Law 115-254), que formalizou em lei os princípios da NSDI, reforçou a autoridade do FGDC e institucionalizou diretrizes de governança de dados espaciais no âmbito federal norte-americano.
- 8 A criação do *National Geospatial Advisory Committee* (NGAC), em 2008, consolidou a participação multissetorial, tornando a NSDI referência global em regulação geoespacial integrada, com forte base legal na *Geospatial Data Act* de 2018.
- 9 A Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, conhecida como Diretiva INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community), foi adotada em 14 de março de 2007 com o objetivo de estabelecer uma infraestrutura de dados espaciais integrada na União Europeia, voltada ao suporte de políticas públicas ambientais e à melhoria da governança territorial. A INSPIRE exige que os Estados-Membros adotem normas comuns para a coleta, documentação, harmonização e disponibilização de dados geoespaciais, assegurando interoperabilidade técnica e semântica entre os sistemas nacionais. A Diretiva foi regulamentada por diversos atos delegados e atos de execução, incluindo regulamentos sobre metadados, conjuntos e serviços de dados, interoperabilidade e redes de serviços. Sua implementação é monitorada pela Comissão Europeia em articulação com os Estados-Membros e tem contribuído para consolidar a geoinformação como elemento estruturante da política ambiental, urbana e digital europeia.
- 10 Instituída pelo Decreto n. 12.198, de 24 de setembro de 2024, a IND estabelece diretrizes para a Estratégia Federal de Governo Digital no período de 2024 a 2027, visando promover o uso estratégico dos dados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- 11 Criada pela Portaria GM/MPO n. 32, de 14 de março de 2025, a CONGEO tem como objetivo fortalecer a governança da geoinformação no Brasil, promovendo uma gestão mais estratégica e eficiente, alinhada ao planejamento governamental. Texto disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-32-de-14-de-marco-de-2025-617960249>.

instâncias previstas no novo arcabouço da Estratégia Nacional de Governo Digital e vinculadas à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e Inovação. A proposta visa unificar diretrizes para dados geoespaciais e não espaciais em uma estrutura coordenada, com maior capacidade normativa e articulação entre os entes federativos. No entanto, até o momento, tanto a IND quanto a CONGEO carecem de regulamentação legal específica e de consolidação institucional, o que mantém em aberto os mesmos impasses estruturais já enfrentados pela INDE (Nascimento *et al.*, 2022), conforme exploraremos adiante.

Será uma análise que examina a realidade fragmentada da interoperabilidade jurídica dos principais sistemas territoriais e ambientais em funcionamento no país. Os cadastros e plataformas operados por instituições federais, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Receita Federal, além dos registros cartoriais, dos órgãos estaduais e das prefeituras, funcionam de forma autônoma e desconectada, mesmo quando tratam do mesmo território físico.

Como exemplo, o caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR) mostra que, apesar de previsto em lei federal e amplamente difundido, sua integração com os sistemas fundiários, dominiais e de licenciamento é frágil do ponto de vista normativo (Santos e Silva, 2021). Não existe norma que imponha o cruzamento automático entre o CAR, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), gerido pelo Incra, e os registros públicos gerenciados pelo Operador Nacional do Registro (ONR), cuja constitucionalidade ainda está sob análise no Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>12</sup> Mesmo os cartórios, autorizados legalmente a operar digitalmente por meio do ONR, não são obrigados a integrar suas bases aos sistemas fundiários e ambientais. Embora a Lei n. 13.465/2017 tenha incentivado a digitalização dos registros, ela não instituiu mecanismos compulsórios de interoperabilidade com o CAR, o SIGEF ou outras plataformas públicas, perpetuando a fragmentação cadastral e

12 A constitucionalidade do Operador Nacional do Registro (ONR) está sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) de números 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787. Essas ações foram ajuizadas por diferentes entidades, incluindo a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Os questionamentos se concentram em dispositivos da Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, com destaque para a criação do ONR e do respectivo fundo de custeio, que, segundo os autores das ações, configurariam usurpação de competências do Poder Judiciário, violação ao princípio da legalidade tributária e indevida concentração de poder em entidade privada. O relator do caso, ministro José Antonio Dias Toffoli, votou pela constitucionalidade do ONR. Em seu entendimento, trata-se de uma estrutura técnica voltada à integração digital dos registros públicos, atuando sob a supervisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sem comprometer a autonomia funcional das serventias extrajudiciais. O ministro também afastou a tese de que o fundo de custeio constituiria um tributo disfarçado, sustentando que se trata de uma forma legítima de financiamento do sistema, custeada exclusivamente pelos próprios delegatários dos serviços registrares. O voto foi acompanhado por outros membros da Corte, como os ministros Flávio Dino e Cármen Lúcia, que igualmente reconheceram a constitucionalidade da estrutura, reforçando que o ONR não realiza atos registrares e respeita os limites constitucionais do regime de delegação dos serviços públicos notariais e de registro.

dificultando o rastreamento de transações fundiárias fora do alcance do controle estatal.

Da mesma forma, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), este último também questionado no STF,<sup>13</sup> operam de forma dissociada dos principais registros de uso e posse da terra no país acima citados. Apesar de sua função estratégica no monitoramento da vegetação nativa e no controle da origem dos produtos florestais, o Sinaflor não está juridicamente integrado aos sistemas fundiários, dominiais e ambientais, tampouco há protocolos normativos que determinem a interoperabilidade automática e compulsória entre essas bases. Esse vácuo regulatório compromete a efetividade da política ambiental, pois impede o cruzamento de dados essenciais à fiscalização, ao licenciamento e à responsabilização por infrações ambientais. A ausência de um arcabouço legal unificado para integração de dados territoriais e ambientais perpetua a fragmentação institucional, reduz a transparência e facilita práticas irregulares, como o desmatamento não autorizado e a legalização indevida de áreas públicas.

**Tabela 1** – Principais sistemas territoriais e ambientais no Brasil e suas bases legais sumarizada

Sistema/ Plataforma	Base legal detalhada	Função principal	Órgão responsável
<b>SiCAR – Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural</b>	Lei n. 12.651/2012 (art. 29 a 31): institui o CAR como obrigação do proprietário rural. O Decreto n. 7.830/2012 regulamenta o CAR e cria o SiCAR como base nacional, sob gestão do MMA.	Registro declaratório de imóveis rurais e áreas de preservação permanente e reserva legal.	Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos estaduais de meio ambiente.
<b>SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária</b>	Lei n. 10.267/2001: altera a Lei n. 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos) para exigir georreferenciamento de imóveis rurais.	Cadastro técnico e georreferenciado de imóveis rurais, com certificação de limites para fins de regularização fundiária.	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

<sup>13</sup> O Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) foi reconhecido como de uso obrigatório por todos os entes federativos na decisão monocrática do ministro Flávio Dino na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743/DF. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a emissão de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASVs) só poderá ocorrer por meio do Sinaflor, sistema gerido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). O fundamento jurídico está na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei Complementar n. 140/2011, que regulam a repartição de competências ambientais entre os entes federativos.

<b>Sinaflor – Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais</b>	Instrução Normativa MMA n. 21/2014, com base no art. 35 da Lei n. 12.651/2012. Vinculado ao Documento de Origem Florestal (DOF). Integra-se com o CAR para autorizações. <sup>14</sup>	Controle de origem da madeira, rastreabilidade de produtos florestais e vinculação com autorizações ambientais.	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
<b>SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural</b>	Decreto n. 4.449/2002: regulamenta o art. 21 da Lei n. 8.629/1993, que trata da reforma agrária. Define o SNCR como base de dados estruturais e fiscais dos imóveis rurais.	Cadastro fiscal, estatístico e estrutural dos imóveis rurais para fins de política agrícola, tributária e fundiária.	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
<b>SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis</b>	Lei n. 13.465/2017 (arts. 37 a 41): cria o ONR e estabelece o SREI como plataforma nacional dos cartórios de registro de imóveis. Regulamentado pelo Provimento CNJ n. 89/2019. <sup>15</sup>	Registro eletrônico de atos registrares e matrículas imobiliárias, operado por plataforma digital centralizada.	ONR (Operador Nacional do Registro) sob supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ).

Fonte: Elaboração própria.

No caso do Incra, embora existam instrumentos legais sólidos sobre georreferenciamento (como a Lei n. 10.267/2001), ainda falta uma hierarquia normativa clara que organize a relação entre o SIGEF, os registros estaduais de terras, os sistemas cartoriais e o CAR. Isso permite que diferentes versões do mesmo imóvel coexistam em plataformas oficiais, gerando insegurança jurídica e conflito fundiário. O mesmo ocorre com os sistemas da Funai: os cadastros de territórios indígenas, protegidos constitucionalmente, seguem isolados, sem integração normativa com as plataformas ambientais ou fundiárias.

Nos estados, cada órgão ambiental adota seus próprios padrões, critérios e procedimentos de regularização e licenciamento ambiental. Essa capilaridade normativa – embora reflita a autonomia federativa – agrava a despadrãoização técnica e jurídica dos dados, pois inexistente até hoje uma lei nacional que obrigue estados a adotarem uma referência cartográfica oficial comum (Ugeda; Ramos,

14 A recente aprovação do Projeto de Lei n. 2.159/2021, que estabelece um novo marco legal para o licenciamento ambiental no Brasil e aguarda sanção presidencial, poderá alterar significativamente esse arranjo. Entre outras mudanças, o texto aprovado flexibiliza a exigência de inscrição no CAR como requisito para licenciamento, esvaziando seu papel central nas autorizações de supressão vegetal – o que afeta diretamente a lógica de funcionamento do Sinaflor.

15 O Provimento n. 195, de 3 de junho de 2025, por sua vez, alterou o Código Nacional de Normas para criar dois módulos no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI): o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI).

2019). Municípios, por sua vez, enfrentam ainda mais dificuldades: embora tenham competência constitucional em matéria de ordenamento territorial, carecem de incentivos legais e de apoio técnico para integrar suas bases com plataformas superiores. Muitos sequer operam sistemas digitais estruturados.

### **3. AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA GERA GRILAGEM DIGITAL: CAR, AUTODECLARAÇÃO E INSEGURANÇA FUNDIÁRIA**

Em contextos internacionais, a governança de dados geoespaciais abertos é considerada uma infraestrutura crítica do Estado moderno. Estudos como os de Kitchin (2014) e Méénard (2017) apontam que, quando mal reguladas, plataformas de dados abertos podem ser capturadas por interesses privados, gerando assimetrias de poder, fraudes e retrocessos institucionais. A ausência de normas jurídicas que assegurem interoperabilidade, validação e integridade dos dados – especialmente em ambientes autodeclaratórios – abre margem para manipulação sistêmica da informação pública. Casos de apropriação indevida de território, uso ilegítimo de dados ambientais para acesso a créditos e licenças, ou de sobreposição entre cadastros oficiais e falsos, não são exclusivos do Brasil, mas em países com Infraestruturas de Dados Espaciais (IDEs) mais maduras – como os Países Baixos (Bulens *et al.*, 2007) ou a União Europeia sob a Diretiva INSPIRE – essas distorções são minimizadas por padrões normativos rigorosos e fiscalização ativa.

No Brasil, porém, a fragilidade institucional da geoinformação alimenta um cenário de profunda insegurança fundiária. A partir de simples autodeclarações cartográficas – sem necessidade de comprovação documental de posse ou propriedade – particulares têm registrado ilegalmente milhões de hectares de terras públicas, incluindo áreas indígenas, florestas não destinadas, unidades de conservação e territórios coletivos (Körting, 2020; 2021).

Sem conexão entre as diversas plataformas territoriais, o Estado não consegue identificar sobreposições entre cadastros, tampouco verificar se a área registrada está em conflito com áreas protegidas ou já tituladas. O resultado é que fraudes são identificadas tardiamente – muitas vezes apenas por denúncia ou judicialização, quando os danos ao meio ambiente e aos povos afetados já se consolidaram (Carneiro *et al.*, 2011).

O CAR carece de mecanismos legais que garantam a checagem sistemática e a responsabilização por declarações inverídicas.<sup>16</sup> Como destacam

16 O Cadastro Ambiental Rural (CAR), apesar de sua abrangência, não opera como um instrumento de validação territorial, mas como um repositório declaratório sem checagem sistemática de consistência. A morosidade na análise dos dados, somada à inexistência de cruzamento automático com outras bases – como as do Inera, registros cartoriais, Funai ou ICMBio – impede a detecção tempestiva de irregularidades, como sobreposições a terras públicas ou áreas protegidas (Mota *et al.*, 2015). Com isso, o desmatamento – responsável por mais de 40% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa – ocorre, em grande parte, dentro de imóveis registrados no CAR, sem que o Estado consiga reagir preventivamente (Amazônia 2030, 2021; Gomes, 2023b).

Giff e Coleman (2001), a ausência de instrumentos regulatórios nas IDEs transforma dados geoespaciais em “ativos vulneráveis”, que podem ser apropriados seletivamente por agentes com maior capacidade técnica ou influência política. Esse quadro gera distorções profundas nas políticas públicas. Registros no CAR – mesmo fraudulentos – têm sido utilizados para obter crédito rural, licenciamento ambiental, autorizações de manejo florestal e até respaldo jurídico em ações possessórias (Körting, 2020). A ausência de governança faz com que o Estado financie e legitime práticas ilegais com recursos públicos. Pior: ao permitir que áreas privadas declaradas se sobreponham a territórios coletivos não regularizados no sistema, o CAR inverte a presunção de legitimidade fundiária e enfraquece a proteção constitucional conferida a povos indígenas, quilombolas e comunidades extrativistas (Mota *et al.*, 2015).

A fragilidade do CAR como infraestrutura estatal de dados compromete também a credibilidade internacional do Brasil. A sua utilização para legalizar desmatamento ou desviar a função ambiental da terra interfere na rastreabilidade de cadeias produtivas, mina os compromissos climáticos do país e enfraquece sua posição em negociações sobre crédito de carbono. Como advertem Dobson e Fisher (2003), em contextos de baixa regulação, dados geoespaciais podem ser instrumentalizados em práticas de dominação territorial – fenômeno que os autores denominam *GeoSlavery*.

Portanto, enfrentar a grilagem digital e a insegurança fundiária no Brasil exige uma reconstrução profunda da governança da geoinformação. Isso passa pela regulamentação do art. 21, XV da Constituição Federal, pela criação de uma infraestrutura normativa obrigatória de interoperabilidade e por mecanismos efetivos de validação, fiscalização e responsabilização. Como observa Carotti (2015), a digitalização administrativa sem base jurídica sólida pode apenas reproduzir – com maior sofisticação tecnológica – as velhas formas de apropriação seletiva do território.

### **3.1. Controle climático: um território que o estado não enxerga**

O controle climático no Brasil depende da articulação entre diversas instituições que produzem, operam e regulam dados sobre uso da terra, clima, vegetação e emissões. Como demonstra o arranjo institucional vigente, os papéis estão distribuídos entre órgãos técnicos (como o INPE e o INMET), entidades operacionais (como o Ibama e o ICMBio) e ministérios estratégicos (MMA, MCTI, Casa Civil e ministérios setoriais). No entanto, nenhuma dessas instituições atua sob um sistema unificado de dados abertos geoespaciais, o que compromete profundamente a capacidade do Estado de enxergar, governar e proteger o território de forma integrada (De Angelis, 2024).

A ausência de uma política pública nacional de geoinformação, amparada por diretrizes legais de interoperabilidade obrigatória, faz com que cada órgão atue com sistemas próprios, isolados, e muitas vezes não interoperáveis. O INPE, por exemplo, é referência mundial na detecção de desmatamento via sensoriamento remoto (PRODES/DETER),<sup>17</sup> mas não possui articulação direta com bases dominiais como o SIGEF/Inkra ou os registros do ONR. O INMET, embora focado na previsão e monitoramento de eventos climáticos extremos, opera à parte de outras bases territoriais que definem uso da terra e ocupação. O MMA, responsável pela política nacional de clima, e o MCTI, que organiza o inventário de emissões e o SIRENE,<sup>18</sup> dependem de dados que nem sempre são compatíveis entre si ou espacialmente validados (Souza Filho; Rossito, 2016; Collaco; Schmidt, 2023).

**Tabela 2 – Órgãos responsáveis pelo controle climático no Brasil**

<b>Órgão/ Instituição</b>	<b>Base Legal / Legislação</b>	<b>Função Principal</b>	<b>Tipo de Atuação</b>	<b>Papel no Controle Climático</b>
<b>MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima</b>	Lei n. 13.576/2017; Decreto n. 11.367/2023; Art. 225, CF/88.	Coordenação da política climática nacional.	Estratégico / Político	Coordena a política nacional de mudança do clima, planos setoriais e articulações internacionais (ex.: Acordo de Paris).

17 O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) e o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) são sistemas operados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), com fundamento na Portaria MCT n. 491/2001, que designa o INPE como responsável pelo monitoramento ambiental via sensoriamento remoto. Ambos estão vinculados à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009) e integram os instrumentos oficiais de controle previstos no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm, 2004). A estrutura normativa foi reforçada pelo Decreto n. 11.367/2023, que organiza as competências do Ministério do Meio Ambiente e reconhece o papel estratégico do monitoramento territorial para a governança climática e ambiental.

18 O Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE) foi instituído como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), conforme previsto no art. 11, inciso II, da Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que estabelece a obrigatoriedade de sistemas de medição, relato e verificação (MRV) de emissões no território nacional. Sua operacionalização foi disciplinada pela Portaria MCTI n. 140, de 21 de abril de 2015, e posteriormente integrada ao Decreto n. 11.075, de 19 de maio de 2022, que regulamenta os instrumentos para a transição à economia de baixo carbono. O SIRENE atua como repositório oficial e público das informações sobre emissões e remoções de gases de efeito estufa (GEE), organizando os dados dos inventários nacionais e setoriais e subsidiando as metas de mitigação do Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Seu objetivo é garantir transparência climática, apoiar o planejamento público e privado e permitir a rastreabilidade de compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris.

<b>INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais</b>	Lei n. 8.854/1994; Portaria MCT n. 491/2001.	Monitoramento por sensoriamento remoto (ex.: desmatamento, uso do solo).	Técnico / Científico	Gera dados sobre desmatamento (DETER/ PRODES) e monitora o uso do solo via sensoriamento remoto.
<b>INMET – Instituto Nacional de Meteorologia</b>	Decreto n. 9.667/2019; vinculado ao MAPA.	Monitoramento climático e meteorológico.	Técnico / Operacional	Fornece dados meteorológicos e climáticos para agricultura, defesa civil e previsão de eventos extremos.
<b>MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação</b>	Decreto n. 11.328/2022; Art. 13 da Lei n. 12.187/2009.	Elaboração dos inventários de emissões, pesquisa e registro de dados climáticos.	Estratégico / Científico	Elabora os inventários nacionais de emissões de GEE e mantém o SIRENE (registro de emissões).
<b>Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</b>	Lei n. 7.735/1989; Decreto n. 11.095/2022.	Fiscalização, licenciamento e comando e controle ambiental.	Executivo / Operacional	Fiscaliza infrações ambientais, aplica embargos e executa comando e controle sobre uso da terra.
<b>ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade</b>	Lei n. 11.516/2007.	Gestão de unidades de conservação e ações de campo.	Operacional / Territorial	Administra unidades de conservação e implementa políticas de proteção e adaptação em áreas sensíveis.
<b>Casa Civil e Ministérios Setoriais (ex.: Agricultura, Minas e Energia)</b>	Lei n. 12.187/2009 (PNMC); Decretos setoriais diversos.	Integração interministerial de políticas públicas.	Estratégico / Governamental	Executam políticas climáticas nos setores de uso da terra, energia, agricultura e infraestrutura.

Fonte: Elaboração própria.

Como consequência, a rastreabilidade climática e fundiária é severamente comprometida. Programas como o PPCDA<sup>19</sup>, que deveriam atuar preventivamente, tornam-se reativos, pois se baseiam em alertas de desmatamento já consumado. A falta de dados integrados impossibilita verificar com rigor a origem fundiária e ambiental de produtos, enfraquecendo o controle sobre cadeias produtivas e impedindo o cumprimento de metas de redução de emissões (Nobre; Schaeffer, 2023). O Brasil perde competitividade e confiabilidade frente a exigências internacionais como as do Regulamento Europeu contra o Desmatamento,<sup>20</sup> que requerem dados espacialmente auditáveis sobre a origem dos produtos (De Angelis, 2024).

Essa ausência de coordenação territorial não apenas gera insegurança jurídica, como também dificulta a diplomacia ambiental e comercial. Países com marcos regulatórios mais avançados – como a União Europeia, Canadá e Austrália, ou mesmo países em desenvolvimento, como o México e a Indonésia – já operam sistemas públicos com dados geográficos auditáveis e compartilhados entre entes federativos. No Brasil, a fragmentação dos registros ambientais e fundiários compromete o planejamento agroambiental, a alocação eficiente de recursos públicos e a identificação de práticas locais de conservação (Souza Filho; Rossito, 2016).

Diante disso, rastrear o território brasileiro não é um desafio apenas tecnológico, mas é, eminentemente, um desafio de governança, institucional e normativo. Significa superar a lógica de autodeclarações não verificadas, estabelecer uma infraestrutura nacional de dados abertos com valor jurídico e assegurar a interoperabilidade entre sistemas federais, estaduais e municipais. A efetividade climática só será possível se o Estado brasileiro, por meio dos órgãos que já têm atribuições legais (como o MMA, o MCTI, o INPE, o Ibama e o INMET), atuar de forma coordenada a partir de uma base territorial comum.

19 O PPCDA<sup>m</sup> (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal) foi instituído em 2004 como política interministerial do governo federal, com o objetivo de conter o avanço do desmatamento por meio de três eixos: monitoramento e controle, ordenamento fundiário e territorial, e fomento a atividades produtivas sustentáveis. Embora não tenha sido formalizado inicialmente por meio de decreto, o plano foi operacionalizado por meio de portarias e instruções normativas, com base nas competências da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e, posteriormente, na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009). Sua execução foi fortalecida por iniciativas como o uso dos sistemas PRODES e DETER (INPE) e pelo envolvimento de órgãos como Ibama, ICBio, Inera e Funai. O PPCDA<sup>m</sup> passou a ser reconhecido em decretos posteriores, como o Decreto n. 11.367/2023, que reorganiza o Ministério do Meio Ambiente e reafirma o plano como instrumento prioritário de mitigação climática e combate ao desmatamento.

20 O Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EU Deforestation Regulation – EUDR, Regulamento (UE) 2023/1115) foi aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia em 31 de maio de 2023, com entrada em vigor prevista para dezembro de 2024. A norma exige que empresas que comercializem na União Europeia produtos associados ao risco de desmatamento – como soja, carne bovina, madeira, cacau, café, óleo de palma e borracha – comprovem que suas cadeias de fornecimento não estejam vinculadas ao desmatamento ou à degradação florestal após 31 de dezembro de 2020. Para isso, será obrigatório apresentar dados georreferenciados das áreas de produção, assegurando a rastreabilidade completa da origem. O regulamento impõe sanções em caso de descumprimento, além de prever auditorias e classificação de países por risco de conformidade. A medida tem impactos diretos sobre o Brasil, ao exigir sistemas públicos de geoinformação integrados, auditáveis e interoperáveis, especialmente em áreas como Amazônia, Cerrado e Pantanal.

### 3.2. Reconstituir a governança territorial para enfrentar a crise climática: uma análise SWOT<sup>21</sup> da congeo

A criação da CONGEO, por meio da Portaria GM/MPO n. 32, de 14 de março de 2025, é uma iniciativa que tem centralidade na reconstrução da governança territorial brasileira frente aos desafios climáticos. Instituída no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, a CONGEO é um órgão de assessoramento e deliberação cuja finalidade é promover a governança da geoinformação, conforme dispõe o art. 1º da norma. Essa institucionalização reconhece que a governança do território não pode mais depender de estruturas fragmentadas e desarticuladas, sobretudo diante da urgência climática global (Bosselmann, 2016).

O comando do art. 2º, inciso I, estabelece como competência da CONGEO definir diretrizes e orientações para a governança da geoinformação. Isso se alinha à necessidade de criar um núcleo estatal com autoridade para coordenar os dados fundiários, ambientais e cartográficos produzidos no país, em consonância com o art. 21, XV da Constituição Federal, que atribui à União o dever de organizar a cartografia oficial. Essa prerrogativa, até hoje não regulamentada de forma plena, é chave para transformar o caos geoinformacional em um sistema legítimo de rastreamento territorial (Ugeda, 2017; Williamson *et al.*, 2010).

O § 4º do art. 2º reforça o compromisso da CONGEO com boas práticas internacionais, sinalizando a possibilidade de o Brasil alinhar-se a normas e infraestruturas de dados como a Diretiva INSPIRE da União Europeia. Isso se mostra ainda mais urgente diante da entrada em vigor do Regulamento Europeu contra o Desmatamento (EUDR), que exige georreferenciamento auditável das cadeias produtivas exportadas à Europa. Sem uma autoridade central de curadoria e interoperabilidade, como delineada pela CONGEO, o Brasil corre o risco de sofrer sanções comerciais (Janssen *et al.*, 2012; Nichols; Larson, 2022).

Contudo, como mostra a análise SWOT, a CONGEO possui limitações significativas. Embora sua estrutura organizacional – prevista no art. 4º – inclua plenário, presidência, secretaria-executiva e comitês temáticos, a norma não lhe confere poder normativo vinculante. Essa fragilidade está na raiz das fraquezas institucionais diagnosticadas: as deliberações da CONGEO, sem força legal obrigatória, dependem da cooperação dos órgãos

---

21 A análise SWOT é uma ferramenta metodológica usada para avaliar forças (*Strengths*), fraquezas (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) de uma organização, política ou instituição. Ela permite diagnosticar cenários internos e externos de maneira integrada, auxiliando no planejamento estratégico, na formulação de políticas públicas e na governança institucional. A metodologia foi desenvolvida originalmente na área da administração estratégica, mas tornou-se amplamente utilizada em análises de políticas públicas, planejamento urbano e gestão ambiental por permitir um enquadramento compreensivo dos fatores que afetam o desempenho institucional (Gürel; Tat, 2017). No contexto da governança climática e territorial, a análise SWOT possibilita identificar gargalos normativos, potenciais institucionais e riscos estruturais, facilitando a construção de soluções realistas e orientadas à efetividade.

participantes, o que compromete sua capacidade de promover mudanças estruturais (Crompvoets *et al.*, 2004; Craig; Ruhl, 2014).

Ainda assim, as oportunidades são evidentes. O art. 2º, inciso III, prevê que a CONGEO atue promovendo articulação nacional e internacional, permitindo que o Brasil participe ativamente de redes globais de geoinformação. O § 5º do art. 2º estabelece sua coordenação com a INDE e a IND, o que pode corrigir a histórica sobreposição de funções entre plataformas como o CAR, o SIGEF e os registros cartoriais. A CONGEO pode ser, assim, o ponto de convergência para a formação de uma infraestrutura unificada e auditável (Masser, 2005; Van Loenen, 2006).

A composição da CONGEO, descrita no art. 3º, contempla os principais ministérios e órgãos federais, incluindo IBGE, MMA, Incra, MCTI, Defesa, Agricultura, Justiça e Transportes. Essa variedade institucional amplia sua legitimidade e capilaridade, mas também aumenta a complexidade de coordenação. Como apontam Cash *et al.* (2006), a governança multinível exige clareza de funções e responsabilidades para evitar paralisia decisória, sobretudo em políticas com impactos climáticos.

Por outro lado, a criação de comitês temáticos especializados, nos termos do art. 7º, oferece à CONGEO a chance de trabalhar temas estratégicos com maior profundidade técnica. Entretanto, a limitação de até cinco comitês simultâneos e a duração máxima de 18 meses podem comprometer a continuidade de agendas complexas, como a integração cadastral, a validação de dados e a regulamentação de padrões mínimos de qualidade cartográfica (Devillers; Jeansoulin, 2006; Taylor, 1998).

Um dos maiores riscos é o esvaziamento político da CONGEO, que pode ocorrer se a comissão não receber suporte orçamentário e técnico adequado. O art. 12 explicita que a participação será considerada prestação de serviço público relevante, mas não remunerada, o que pode reduzir o engajamento de representantes estratégicos, sobretudo em contextos de alta demanda técnica. Sem estrutura de apoio permanente, a CONGEO corre o risco de se tornar apenas um fórum simbólico (Craig; Benson, 2013; Cosens; Williams, 2012).

A baixa frequência das reuniões ordinárias – estabelecida no art. 9º como sendo apenas duas vezes ao ano – pode ser insuficiente para lidar com a dinâmica e a urgência das políticas de clima e território. Embora o art. 10 permita circuitos deliberativos virtuais, a complexidade dos temas tratados exige processos contínuos de articulação institucional e transparência decisória, o que demanda maior regularidade (Bulkeley; Betsill, 2005).

Para que a CONGEO cumpra plenamente com seus desígnios, é imprescindível que suas ações avancem no sentido da interoperabilidade compulsória entre sistemas de base geográfica. Isso envolve o reconhecimento da geoinformação como infraestrutura essencial ao desenvolvimento sustentável – uma perspectiva defendida por diversos autores na literatura

internacional (Kitchin; Dodge, 2014; Batty *et al.*, 2012). A governança climática precisa de mapas auditáveis, acessíveis e integrados, e não de silos institucionais que reproduzem o opaco território da grilagem digital (Körting, 2021; Mota, 2024). Consolidar a CONGEO como instância estratégica de Estado exige, portanto, mais do que sua institucionalização formal. É preciso assegurar recursos, autoridade regulatória e instrumentos de indução e fiscalização que transcendam o voluntarismo técnico.

## CONCLUSÃO

Um dos principais desafios da crise climática contemporânea é a ausência de uma governança integrada da informação territorial e ambiental. O Brasil, apesar de dispor de tecnologias avançadas de sensoriamento remoto e de instituições como o INPE e o IBGE, ainda opera sem um sistema nacional unificado de monitoramento climático territorialmente ancorado, interoperável e juridicamente reconhecido. A ausência de uma política pública estruturada para a geoinformação climática compromete a capacidade do Estado de acompanhar, prever e mitigar os impactos das mudanças no uso da terra sobre os ecossistemas e o clima.

Como demonstrado ao longo deste artigo, o país carece de um marco legal que integre de forma compulsória as bases de dados ambientais, fundiárias e dominiais, impedindo que os sistemas de alerta e de registro dialoguem entre si. O resultado é um ambiente informacional fragmentado, onde alertas de desmatamento emitidos por sistemas como o DETER ou PRODES não se convertem automaticamente em sanções ou em reconfiguração de políticas públicas. O vazio institucional entre o monitoramento técnico e a resposta normativa torna o território opaco para o próprio Estado e ineficiente como base de políticas climáticas (Craig; Ruhl, 2014).

A criação da CONGEO, pela Portaria GM/MPO n. 32/2025, surge como uma resposta institucional promissora, ao propor um espaço de articulação entre os diversos produtores e usuários de geoinformação no Estado. Suas competências, previstas no art. 2º, incluem estabelecer diretrizes para a governança da geoinformação e promover a cooperação nacional e internacional – elementos fundamentais para consolidar uma infraestrutura pública de monitoramento climático baseada em dados espaciais validados. Contudo, sua atuação ainda dependerá da superação de fragilidades estruturais, como a ausência de poder normativo vinculante e de padrões obrigatórios de interoperabilidade.

A governança de dados climáticos exige mais do que a produção de alertas. Exige arcabouços institucionais que garantam a validade, a confiabilidade e a integração dos dados em toda a cadeia de decisões públicas. Sem essa governança, mesmo os sistemas mais sofisticados operam no vazio

decisório, como alertado por Goodchild (2007) e Kitchin e Dodge (2014). A regulamentação do art. 21, XV da Constituição Federal, que atribui à União a organização da cartografia e da geografia oficial do país, torna-se condição indispensável para garantir que o mapeamento territorial cumpra sua função climática, jurídica e estratégica.

O enfrentamento das mudanças climáticas depende da capacidade do Estado de ver o território em transformação, de cruzar informações sobre vegetação, uso do solo, ocupação fundiária e emissões em tempo quase real, e de responder com agilidade e legitimidade. Isso só será possível com a implementação de uma infraestrutura nacional de geoinformação climática, baseada em padrões técnicos abertos, dados auditáveis e protocolos de interoperabilidade obrigatórios entre plataformas públicas.

Além da integração técnica, é essencial que essa infraestrutura incorpore princípios de justiça climática e inclusão territorial. Territórios coletivos, como os de povos indígenas, quilombolas e comunidades extrativistas, precisam estar plenamente integrados aos sistemas oficiais de monitoramento. Sua invisibilidade nos registros compromete não apenas seus direitos, mas também a precisão e legitimidade das informações territoriais utilizadas em relatórios de emissões e negociações internacionais.

Reconstruir a governança territorial com foco no monitoramento climático é um imperativo que transcende a técnica. É uma decisão política e jurídica de afirmação da soberania nacional sobre seus dados, territórios e ecossistemas. O Estado só poderá cumprir seu papel como garantidor do bem comum e articulador da transição ecológica se recuperar sua capacidade de ver, regular e proteger o território com base em evidências científicas, dados públicos confiáveis e princípios democráticos de acesso e controle da informação.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Leonardo Nunes. *O estudo de domínio do imóvel rural no processo de identificação da localização espacial do limite da propriedade georreferenciada*. 2024. Relatório técnico (Pós-Graduação) – Instituto Federal do Espírito Santo, Vitória, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/4904>. Acesso em: 12 maio 2025.

ANTUNES, A. F. B. *Elementos do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017. Disponível em: [https://docs.ufpr.br/~felipe/Apostila%202017\\_1%20edicao..pdf](https://docs.ufpr.br/~felipe/Apostila%202017_1%20edicao..pdf). Acesso em: 12 maio 2025.

AREEDA, P. Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles. *Antitrust Law Journal*, v. 58, n. 3, p. 841-854, 1990.

BATTY, M. *et al.* Smart cities of the future. *European Physical Journal Special Topics*, v. 214, n. 1, p. 481-518, 2012.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAUMOL, W. J.; PANZAR, J. C.; WILLIG, R. D. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

BOSELMANN, K. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. London: Routledge, 2016.

BRASIL. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal. *Plano de ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/politicas-publicas-orientadoras/PPCDAM\\_1a-fase.pdf](https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/politicas-publicas-orientadoras/PPCDAM_1a-fase.pdf). Acesso em: 12 maio 2025.

BRUCH, Tiago Bruno. *Regularização fundiária e governo digital: diretrizes para uma plataforma de apoio ao planejamento, implementação e controle de políticas públicas baseadas em geoinformação*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/3967>. Acesso em: 12 maio 2025.

BULENS, J. *et al.* The Framework of Standards for the Dutch SDI. In: *Proceedings AGILE 2007*. Aalborg, Dinamarca: AGILE, 2007.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the ‘urban’ politics of climate change. *Environmental Politics*, v. 14, n. 1, p. 42-63, 2005.

CARNEIRO, Andrea F. T.; SOUSA NETO, J. A.; PAIXÃO, S. K. S. O uso da IDE na gestão territorial. *Revista Brasileira de Cartografia*, n. 63/03, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/277232670\\_O\\_USO\\_DA\\_IDE\\_NA\\_GESTAO\\_TERRITORIAL](https://www.researchgate.net/publication/277232670_O_USO_DA_IDE_NA_GESTAO_TERRITORIAL). Acesso em: 12 maio 2025.

CAROTTI, P. A digitalizzazione dell’amministrazione tra norma e tecnica. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, v. 65, n. 3, p. 617-645, 2015.

CASH, D. W. *et al.* Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society*, v. 11, n. 2, p. 8, 2006.

COLLACO, Flávia; SCHMIDT, Rodrigo. Políticas públicas e alternativas para prevenção do desmatamento nas cadeias produtivas de commodities. *ResearchGate*, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Flavia-Collaco/publication/378768913>. Acesso em: 12 maio 2025.

COSENS, B.; WILLIAMS, M. K. Resilience and water governance: Adaptive governance in the Columbia River Basin. *Ecology and Society*, v. 17, n. 4, p. 3, 2012.

CRAIG, R. K.; BENSON, M. H. Replacing sustainability. *Akron Law Review*, v. 46, n. 4, p. 841-880, 2013.

CRAIG, R. K.; RUHL, J. B. Designing administrative law for adaptive management. *Vanderbilt Law Review*, v. 67, p. 1-87, 2014.

CROMPVOETS, J.; BREGT, A. K.; RAJABIFARD, A.; WILLIAMSON, I. P. Assessing the worldwide developments of national spatial data clearinghouses. *International Journal of Geographical Information Science*, v. 18, n. 7, p. 665-689, 2004.

DE ANGELIS, Rodrigo B. *Mudanças climáticas geradas pelo desmatamento ilegal: rastreabilidade e combate à grilagem*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstreams/0f7551c8-a822-405d-b702-1a8f9bbf73b3/download>. Acesso em: 12 maio 2025.

DEVILLERS, R.; JEANSOULIN, R. *Fundamentals of spatial data quality*. London: ISTE Ltd., 2006.

DIAS, Gerson Figueiredo Monteiro. *Agro não é tudo: a expansão da monocultura da soja sobre os territórios quilombolas na Amazônia Oriental*. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Pará. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/15940>. Acesso em: 12 maio 2025.

DOBSON, J.; FISHER, P. GeoSlavery. *IEEE Technology and Society Magazine*, v. 22, n. 1, p. 47-52, 2003.

FREDERICO, Samuel; ALBUQUERQUE, Bruna Henrique; ALMEIDA, Marina Castro de. Fronteira agrícola e *green grabbing*: apropriação digital de terras nos Cerrados Piauienses. *Revista NERA*, v. 27, n. 4, p. e10420, 2024.

GIFF, G.; COLEMAN, D. Financing Spatial Data Infrastructure Development: Towards Alternative Funding Models. In: *International Symposium on Spatial Data Infrastructure*, Melbourne, 2001.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, E. P. *et al.* *Geoinformação e análises socioambientais*. Fortaleza: Editora da UFC, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/368248124>. Acesso em: 12 maio 2025.

GOMES, M. N. *Desmatamento na Amazônia e a atuação do Ministério Público Federal: análise da eficácia jurídica do projeto Amazônia Protege no estado do Pará*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023b. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/16145>. Acesso em: 12 maio 2025.

GÜREL, E.; TAT, M. SWOT Analysis: A Theoretical Review. *The Journal of International Social Research*, v. 10, n. 51, p. 994-1006, 2017.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>.

KITCHIN, R. *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences*. Londres: SAGE Publications, 2014.

KITCHIN, R.; DODGE, M. *Code/space: Software and everyday life*. Cambridge: MIT Press, 2014.

KÖRTING, Matheus Sehn. Analisando efeitos da política autodeclaratória do Cadastro Ambiental Rural: sobreposições e grilagem em terras públicas. *Revista Prelúdios*, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/75148382/25332.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

KÖRTING, Matheus Sehn. *Cadastro ambiental rural: instrumento de regularização ambiental e seus efeitos no Sudeste Paraense*. Seropédica: UFRRJ, 2021. Disponível em: <https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/9468>. Acesso em: 12 maio 2025.

KÖRTING, T. S. *et al.* Mapeamento das fraudes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) usando aprendizado de máquina e sensoriamento remoto. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 14, n. 6, p. 2595-2612, 2021.

MACHADO, A. A.; CAMBOIM, S. P. Desambiguação dos termos mapeamento topográfico em grandes escalas e mapeamento cadastral no Brasil. *Revista Brasileira de Cartografia*, v. 71, n. 1, 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/>

revistabrasileiracartografia/article/download/44528/26301. Acesso em: 12 maio 2025.

MASSER, I. *GIS worlds: Creating spatial data infrastructures*. Redlands: ESRI Press, 2005.

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

MOTA, A. D. S.; BUENO, L. F.; MOREIRA, T. V. S. Dados e informações geoespaciais para análise territorial e ambiental na Amazônia Legal no Brasil. *Revista Geográfica Venezuelana*, v. 56, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3477/347743079006.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

MOTA, D. C. Governança de dados espaciais no Brasil: limites normativos e o papel da Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Ambiental*, v. 108, p. 13-41, 2024.

MOURA, Vanessa Melo. *A dinâmica do uso e cobertura da terra na Amazônia Oriental: uma análise a partir do município de Senador José Porfírio-PA (2010 a 2020)*. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Altamira, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/16406>. Acesso em: 12 maio 2025.

NASCIMENTO, I. F. *et al.* Governança territorial com infraestrutura de dados geoespaciais: uma análise das ações antrópicas e impacto florestal em Aurelino Leal (Bahia, Brasil). *ResearchGate*, 2022. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/382596852>. Acesso em: 12 maio 2025.

NICHOLS, J.; LARSON, S. Legal geographies of geospatial data: The case of the U.S. Geospatial Data Act. *Journal of Spatial Law and Policy*, v. 15, n. 1, p. 1-21, 2022.

NOBRE, C.A. *et al.* *Nova Economia da Amazônia*. São Paulo: WRI Brasil, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/371743660\\_Nova\\_Economia\\_da\\_Amazonia](https://www.researchgate.net/publication/371743660_Nova_Economia_da_Amazonia). Acesso em: 12 maio 2025.

ROCHA, Larissa Priscila Ferreira. *Cadastro Ambiental Rural em terras de uso comum: desafios e aprendizagens da elaboração coletiva a partir do território quilombola do Jambuaçu, Moju - PA*. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/16023>. Acesso em: 12 maio 2025.

SAMPAIO, C. da S.; CARVALHO JÚNIOR, M. O. *Interoperabilidade de dados geoespaciais brasileiros: uma análise da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais entre 2008 e 2020*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos de Defesa.) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1518>. Acesso em: 12 maio 2025.

SANTOS E SILVA, Suzana *et al.* Por uma estruturação sistêmica e de abrangência nacional para o Cadastro Territorial Brasileiro. *Revista Brasileira de Cartografia*, v. 73, n. 3, 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/download/57862/31313>. Acesso em: 12 maio 2025.

SOUZA FILHO, C. F. M.; ROSSITO, F. D. (Org.). *Estudos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais*. 1. ed. Curitiba: Letra da Lei, 2016. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/t3l00020.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

TUPLASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa da. Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 188-203, ago. 2017. ISSN 2236-1677.

UGEDA, L. A. M.; RAMOS, J. A. S. E a Infraestrutura de Dados Espaciais do Estado do Rio de Janeiro? In: ARAGÃO, A.; SANTOS, José Gomes dos (coord.). *Sistema sociais complexos e integração de geodados no Direito e nas políticas: atas do colóquio*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/95976/1/05%20-%20Ugeda%20e%20Sapienza%20Ramos.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

UGEDA, Luiz. *Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017, p. 424.

VALFRÉ, Vinícius. ‘Grilagem digital’: grileiros fraudam documentos virtuais para roubar terras indígenas na Amazônia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2023. Atualizado em: 3 abr. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/grilagem-digital-grileiros-fraudam-documentos-virtuais-para-roubar-terras-indigenas-na-amazonia/>. Acesso em: 12 maio 2025.

VAN LOENEN, B. *Developing geographic information infrastructures: The role of information policy*. Amsterdam: IOS Press, 2006.

WILLIAMSON, I. P.; ENEMARK, S.; WALLACE, J.; RAJABIFARD, A. *Land administration for sustainable development*. Redlands: ESRI Press, 2010.



Recebido: 18/12/2023  
Aprovado: 21/05/2024

# PRESERVAÇÃO DA EMPRESA: PRINCÍPIO OU REGRA NO DIREITO FALIMENTAR BRASILEIRO?

## *BUSINESS PRESERVATION: PRINCIPLE OR RULE IN BRAZILIAN INSOLVENCY LAW?*

*Marcus de Freitas Gouvêa<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Síntese dos princípios jurídicos no Brasil. 2. A preservação da empresa no direito falimentar brasileiro. 3. Uma abordagem de direito comparado. 4. A preservação da empresa como princípio jurídico. Conclusão. Referências.

<sup>1</sup> Doutor em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Tributário pela UFMG. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Vianna Jr. (FIVJ). Procurador da Fazenda Nacional.

**RESUMO:** No direito brasileiro, os princípios são superiores às normas, pois conferem caráter sistêmico ao direito, influenciam a interpretação das normas e levam à eliminação destas do ordenamento. A lei falimentar tem princípios próprios e, supostamente, a “preservação da empresa” seria um deles. Relatórios oficiais sobre o projeto da lei de insolvência o mencionam, a literatura apoia sua existência e a jurisprudência frequentemente o cita. No entanto, esse princípio não está explícito na Constituição nem na lei, e a literatura e a jurisprudência não parecem tê-lo investigado profundamente. Este trabalho defende que a preservação da empresa viável é apenas uma regra de direito, igual em importância àquela que recomenda a liquidação de empresas inviáveis, e ambas são mecanismos legais que devem implementar o “princípio da maximização do valor da empresa”.

**PALAVRAS-CHAVE:** Recuperação judicial. Preservação da empresa versus liquidação. Viabilidade e inviabilidade. Maximização de valor. Princípio versus regra.

**ABSTRACT:** In Brazilian law principles are superior to rules because they grant systemic character to the law, influence the interpretation of the rules, and even lead to the elimination of the rules from the system. The insolvency law has its principles, and “business preservation” is supposedly one of them. Official reports on the draft of the insolvency law mention it, the literature supports its existence and the case law frequently refers to it. Nonetheless, the argued principle is not explicit in either the Constitution or the statute, and the literature and case law seem not to have deeply investigated it. This paper argues that the preservation of viable businesses is just a rule, equal in importance to the one that requires the liquidation of unviable firms, and both are legal features that are due to implement the “principle of maximization of the firm’s value”.

**KEYWORDS:** In-court business rehabilitation. Business preservation versus liquidation. Viability. Maximization of the firm’s value. Principle versus rule.

## INTRODUÇÃO

O processo legislativo que culminou com a publicação da Lei n. 11.101/2005 procurou modernizar a legislação falimentar brasileira aos moldes de experiências internacionais (Brasil, 1993, 1999, 2003). Um de seus objetivos foi a criação de um mecanismo de superação de crises empresariais mais amplo que a antiga concordata, a recuperação judicial, que seria baseada no chamado princípio da preservação da empresa (Brasil, 2003), como entende parte substancial da literatura e da jurisprudência brasileiras (Perin Junior, 2009; Cerezetti, 2015).

Não parece, contudo, que a questão tenha sido definitivamente enfrentada. A preservação da empresa não foi prevista em norma constitucional nem legal. Os pareceres do processo legislativo da lei falimentar, por si, não criam princípios. A literatura não aprofunda a análise do suposto princípio, não demonstra suas origens, não o coteja com outros princípios, nem apresenta seu conteúdo. A jurisprudência também não aprofunda na sua análise e, não raro, simplesmente reproduz a afirmativa de existência do princípio. Apenas pequena parte da literatura analisa os excessos que a preservação da empresa pode causar (Mercadante, 2022) e talvez parte ainda menor analisa a natureza dos princípios, com o objetivo de verificar se a preservação da empresa pode se enquadrar nessa categoria (Negrão, 2019).

Em países em que os princípios são considerados normas superiores, aptos não apenas a conduzir a interpretação do direito, mas também a excluir do ordenamento jurídico regras com ele incompatíveis (Bonavides, 2009), mostra-se importante que a existência, o conteúdo e a extensão dos princípios sejam criteriosamente estabelecidos e fundamentados.

A literatura de vários países com vasta experiência na recuperação judicial de empresas, bem como aquela produzida por organismos internacionais, não reconhece um princípio da preservação da empresa, senão o objetivo da maximização de valor do negócio em crise (IMF, 1999), entre outras funções concorrentes, como a distributiva e a alocativa.

Em síntese, as menções ao princípio implícito da preservação da empresa não são acompanhadas de uma análise teórica robusta, nem procuram alinhá-lo com os princípios de direito falimentar aceitos internacionalmente. Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo avaliar se existe um princípio da preservação da empresa no direito falimentar brasileiro capaz de afastar a aplicação de regras impostas pelo legislador, qual seria seu conteúdo e se seria desejável tal princípio, diante dos objetivos do direito falimentar atual.

Metodologicamente, o texto apresenta um teste à preservação da empresa como princípio. Procura, na linha de Negrão (2019), delimitar uma concepção de princípio aceita no direito brasileiro, sintetizar as aceções

conferidas à preservação da empresa no processo legislativo da Lei n. 11.101/2005 – Lei de Recuperação de Empresas e Falências (LREF), na literatura e na jurisprudência, e verificar se em alguma dessas a preservação da empresa pode ser considerada um princípio jurídico. Difere, porém, na medida em que não adota uma única concepção acerca dos princípios, aceitando que não há teoria perfeita para a distinção entre princípios e regras, nem mesmo uma teoria que se possa dizer melhor. Dessa forma, prefere-se aqui testar a preservação da empresa como princípio sem comprometimento com teorias específicas. Ademais, os argumentos utilizados neste artigo são diferentes daqueles apresentados por Negrão (2019).

Há também outras diferenças face a outras pesquisas. O presente texto, no inevitável recurso ao direito comparado, quando se trata da busca de um princípio jurídico, dado seu possível caráter universal, foca no cotejo entre a preservação da empresa e os objetivos do direito falimentar atual, de acordo com experiências estrangeiras e, especialmente, estudos de organismos internacionais, bem como na investigação de possível acolhimento de um princípio da preservação da empresa, tanto pelo método dedutivo, frequente em outros trabalhos, quanto pelo método indutivo, este menos utilizado, ou se a considera uma regra, um mecanismo de apoio na persecução de outras finalidades.

A Seção 1 analisa aspectos das teorias do princípio jurídico aceitas no Brasil, para lançar as bases para sua identificação no direito positivo. A Seção 2 analisa as visões do princípio da preservação da empresa no processo legislativo, na jurisprudência e na literatura brasileiras, para permitir o cotejo entre a teoria dos princípios e o que se entende por preservação da empresa no país. A Seção 3 apresenta pequeno estudo de direito comparado acerca da preservação da empresa e temas conexos nos Estados Unidos, na Inglaterra e em Portugal e analisa os princípios, as funções e os objetivos do direito falimentar de acordo com trabalhos realizados por organismos internacionais. A Seção 4 procura testar a hipótese de que a preservação da empresa corresponde a um princípio no direito brasileiro e se encontra em sintonia com os princípios, funções e objetivos encontrados no direito falimentar comparado.

Encerra-se o trabalho com uma seção conclusiva que destaca a baixa compatibilidade entre a preservação da empresa, conforme compreendida pela jurisprudência e parte da literatura brasileiras, e a teoria dos princípios, bem como sua incompatibilidade com os princípios, funções e objetivos do direito falimentar comparado.

## **1. SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS NO BRASIL**

Apresentar as origens, a positivação e as características dos princípios jurídicos. Não se procura exaurir a teoria das normas, mas apenas apresentar

uma síntese coerente dos principais pontos da matéria, com a ressalva de que há entendimentos bastante diferentes sobre o assunto (Silva, 2003a, p. 607), para basear a complexa tarefa de identificação de um princípio e evitar o risco de se afirmar categórica, mas infundadamente, a existência de um princípio.

Princípios não são exclusividade do direito, mas existem em todas as ciências. Reale os define como verdades ou juízos fundamentais de uma ciência “que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade” (Reale, 1974, p. 59). Se essa afirmativa é correta, princípios jurídicos devem ser também os juízos fundamentais da ciência jurídica.

No Brasil, os princípios jurídicos têm sido vistos como fundamentos do direito, consistindo em axiomas derivados da cultura jurídica universal, materializados em normas gerais que irradiam para outras mais específicas, vinculando-as e preservando a racionalidade do sistema (Rocha, 1994; Silva, 2001). Há, porém, quem entenda de modo diverso. Para alguns, como Alexy (2008), os princípios não são necessariamente enunciados fundamentais ou verdades primeiras, mas espécie de normas que se caracterizam por sua estrutura normativa. Embora epistemologicamente toda ciência deva ter seus princípios no sentido de verdades fundantes, nada impede que se dê a certas normas jurídicas o mesmo nome, com significado diverso. Nesse caso, haverá dois tipos de princípios, aqueles que servem como fundamento da ciência e as normas jurídicas de determinada estrutura ou com determinado conteúdo.

No direito como técnica de regulação de condutas, os princípios não são vistos como o fundamento de um conjunto de normas, mas como uma opção normativa que se contrapõe à regulação por regras. Pode-se, em tese, regular determinada matéria por princípios, por regras e, o que parece mais usual, por uma combinação de princípios e regras. Nessa combinação, pode-se falar em regulação por princípios não vinculantes e regras vinculantes ou por princípios vinculantes e normas não vinculantes (Braithwaite, 2002), e esse efeito vinculativo, ou, em outros termos, a normatividade dos princípios, era negada no passado, mas hoje é tranquilamente reconhecida (Bonavides, 1993; Silva, 2003).

Os princípios (jurídicos), então, são normas (jurídicas) dotadas de normatividade que podem ser vinculantes e atuam no regramento social. A distinção entre princípios e regras, contudo, varia de acordo com a concepção que se tem de cada um desses tipos de normas. Academicamente, defende-se que a distinção pode ser tanto formal, definida pelo grau de abstração e concretude, especificidade e inespecificidade de normas (Raz, 1972; Braithwaite, 2002), quanto material, baseada em algum valor como a justiça e a equidade, como entende Dworkin (2002), ou por encerrar um mandamento de otimização, como prefere Alexy (2008).

No direito brasileiro, é frequente a aceção de que os princípios jurídicos são “mandamentos nucleares e fundamentais do ordenamento normativo, atuando como critérios de direção na elaboração e aplicação das outras normas jurídicas”, e influenciam “a composição e funcionamento das outras normas jurídicas” (Silva, 2003, p. 271).

Os princípios seriam descritivos, enquanto as normas seriam prescritivas; os princípios seriam dotados de maior generalização e abstração que as regras; aqueles possuiriam estruturas abertas e seriam aplicáveis a situações menos definidas, enquanto estas possuiriam estrutura fechada, aplicadas, logicamente, em situações mais definidas (Silva, 2003).

Para Alexy (2008, p. 90), ao revés,

princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Há, porém, várias classificações, e a busca por um terceiro tipo de norma não é rara, principalmente para autores que buscam uma distinção material entre princípios e regras. Pode-se, por exemplo, distinguir normas pelo tipo de enunciado que encerram (dogma, axioma, proposição, postulado, teorema ou corolário) ou pelo seu conteúdo material.

Dworkin entende que as diretrizes políticas são objetivos de uma sociedade, estabelecidos pelo Estado, enquanto os princípios encerram ideias de justiça e equidade e existem independentemente da decisão estatal (Lopes, 2011). Canotilho (1993, p. 174) classifica os princípios em “princípios jurídicos fundamentais”, “princípios políticos constitucionalmente conformadores”, “princípios constitucionais conformadores” e “princípios-garantia”. Para Silva (2003, p. 84), tais normas se classificam em “princípios políticos-constitucionais”, “princípios jurídicos-constitucionais” e “princípios gerais de direito constitucional”. Fala-se ainda de princípios gerais, que permeiam todo o ordenamento, outros específicos de certos ramos do direito e subprincípios, corolários de princípios maiores.

Embora sejam apenas classificações, esses enquadramentos parecem úteis para melhor caracterizar os vários tipos de regras e princípios existentes. Podem facilitar a aceitação da legalidade como princípio e permitem que as ideias de mandado de otimização, de Alexy, e de diretriz política, de Dworkin, se enquadrem na mesma categoria, sejam normas fundamentais ou não fundamentais, quer encerrem ou não um ideal de justiça.

A diferença entre uma regra e um princípio, porém, nem sempre será trivial. Regras como a que tipifica o homicídio e princípios como a dignidade da pessoa humana constituem extremos, entre os quais existe um contínuo nos enunciados normativos que pode conter padrões gerais, conceitos indeterminados, conceitos abertos e tipos, bem como consequências jurídicas, que variam entre os deveres gerais (como o de indenizar), simples ônus (como a revelia), nulidade de atos e penalidades específicas. De igual modo, a diferenciação entre princípios e normas depende de assunções teóricas de alguma linha argumentativa.

De fato, entre os diversos possíveis enfoques sobre o tema, haverá aqueles que negam a utilidade do critério do conflito entre normas, apoiando-se mais no critério da estrutura normativa ou do momento de aplicação da norma, como fator distintivo, e outros que, ao contrário, se apoiam no primeiro critério em detrimento dos demais. A fluidez dos aspectos descritivos e prescritivos das normas jurídicas torna impossível uma distinção exata entre o imediatamente prescritivo, do silogismo clássico, e o finalismo axiológico.

Malgrado a inexistência de precisão matemática nas distinções, aceita-se geralmente que as regras são aplicadas de maneira disjuntiva, do tudo ou nada, enquanto “nem mesmo os princípios que mais se assemelham a regras operam desse modo” (Lopes, 2011, p. 138). Dessa forma, reduz-se o espectro das regras, assim consideradas apenas as normas aplicáveis de maneira disjuntiva, com hipótese e consequências mais concretas e específicas, e amplia-se o espectro dos princípios para abranger várias categorias. Minimiza-se, assim, o risco no presente estudo, pois o objeto de crítica, o princípio, é alargado.

A aplicação prática da distinção se dá no caso de conflito ou colisão de regras e princípios. Assim, o conflito de regras se dá pelo fenômeno da revogação, enquanto o conflito de princípios se dá pela ponderação ou pela priorização (Grau, 1997) em cada caso concreto, sem que se exclua um dos princípios de forma definitiva do sistema jurídico. Ressalva-se, porém, que o conflito de regras deve ser real, não apenas aparente. Nesse último caso, mais de uma regra permanece no ordenamento jurídico, pois se aplicam a situações fáticas distintas ou há algum critério subsidiário de aplicação, não havendo propriamente o conflito.

Aponta-se que os princípios possuem funções ou eficácia fundamentadora, positiva e negativa, interpretativa, vedativa ou prospectiva e supletiva (Bonavides, 1993; Barroso; Barcelos, 2003; Silva, 2003). A função interpretativa corresponde à influência desses na interpretação das regras. Por função vedativa entende-se seu efeito de impedir o retrocesso social. E a função supletiva seria a solução de casos concretos, não regidos por regras, apenas pela aplicação dos princípios. De acordo com a função fundamentadora, positiva ou negativa, entende-se que os princípios podem

reduzir o alcance de regras ou mesmo excluí-las do ordenamento jurídico em caso de incompatibilidade, de modo que, no conflito entre regras e princípios, aquelas se subordinam a estes (Espíndola, 1999; Silva, 2003).

A função fundamentadora positiva pode ser vista nos “casos difíceis”, de Dworkin (2002), para os quais as regras não apresentam uma solução clara e inequívoca, e o aplicador do direito deve encontrar as razões de decidir no ordenamento jurídico. Na função negativa, a situação é inversa. Há uma regra aplicável, mas que não se coaduna com os princípios que regem o ordenamento, merecendo ser excluída deste. Rejeitam-se, porém, soluções conciliatórias moldadas por interesses que levem à desigualdade de tratamento sem justificativa, privilegiando-se a integralidade dos princípios para toda a coletividade (Lopes, 2011).

Questão menos debatida é a dos métodos de apreensão dos princípios. Não obstante, alega-se que os princípios se deixam apreender pelo método dedutivo, partindo-se “do geral, da causa fundante, para o especial, causa fundada”, e indutivo, dos casos particulares, “dos tópicos, para o geral” (Vasconcelos, 1996, p. 212). A apreensão de um princípio por processo dedutivo tende a ser pré-jurídica e a levar em conta os valores sociais não explicitados pelo legislador. De outro lado, no processo indutivo, o intérprete identifica os princípios norteadores do ordenamento jurídico nas leis já editadas pelo legislador. Há quem entenda, contudo, que um sistema principiológico como alicerce do ordenamento jurídico não pode ser construído pelo processo dedutivo, pela adição de predicativos especializantes a princípios mais gerais, com o intuito de se criar subprincípios, pois estes dariam sentido à ideia geral daqueles (Larenz, 1991).

Fala-se também de princípios explícitos e implícitos. Aqueles seriam os princípios enunciados por textos normativos, enquanto estes seriam aqueles que existiriam em estado de latência, devendo ser extraídos do ordenamento ou nele descobertos (Grau, 1997; Silva, 2003). A teoria, nesse aspecto, tem respaldo no próprio texto constitucional brasileiro, que reconhece, em seu art. 5º, § 2º, a existência de princípios implícitos.

Alega-se que não há um caminho específico de incorporação dos princípios ao ordenamento jurídico e que é inadequado falar-se em sua validade formal, como ocorre com as regras legais. Porém, há critérios materiais mais ou menos identificáveis para que se defenda sua aceitação, sua validade e sua integração. Para alguns, devem os princípios representar preocupações e tradições morais de uma comunidade, conter matéria relativa à moral política e ser capazes de explicar e justificar proposições jurídicas (Lopes, 2011).

Talvez o ponto mais relevante do tema da existência e do conteúdo dos princípios seja sua adequação ao Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º da Constituição. O princípio expresso ganha legitimidade pelo

processo legislativo que leva à sua previsão em texto normativo, bem como seu conteúdo, quando disciplinado. Isso ocorre com o princípio da função social da propriedade, prevista pelo art. 170, IV, da Carta Constitucional, que encontra delineamentos no art. 186, no que diz respeito à função social da propriedade rural.

Contudo, o conteúdo do princípio expresso, mas não disciplinado pelo legislador, e do princípio implícito devem buscar legitimidade em outras fontes. Se o princípio ou seu conteúdo é apreendido por indução, sua legitimidade advém, em parte, das leis também discutidas e aprovadas pelo processo legislativo. Em parte, porém, sua legitimidade decorre do processo judicial, que, numa série de casos, analisa as justificativas do princípio induzido e fundamentadamente supera os argumentos produzidos em respeito ao contraditório. Se o princípio é deduzido, toda a legitimidade do princípio advém do processo judiciário, no qual deve ser justificado, debatido e solidamente fundamentado, para que se torne compatível com o Estado Democrático de Direito. Apenas uma opinião doutrinária ou um precedente jurisprudencial sem profunda fundamentação e refletido debate, ainda que muitas vezes repetidos, não cria um princípio, pois mais se aproxima de um argumento de autoridade.

Por fim, o processo pelo qual passam os princípios sugere também alguma diferença em termos de efeito sobre as regras infraconstitucionais. Um princípio deduzido da sociedade ou induzido de normas constitucionais e, evidentemente, expresso na Constituição será norma constitucional, ainda que normas infraconstitucionais contribuam para sua identificação. Questiona-se, porém, se seria possível aceitar princípios jurídicos não constitucionais, induzidos apenas de normas infraconstitucionais, como princípios gerais de direito (Silva, 2001). Essa questão não seria relevante caso se negasse a normatividade e a vinculação dos princípios, pois as regras valeriam mesmo que houvesse princípio em sentido contrário, nem quando regra legal confronta com princípio ou regra constitucional, pois aquela é eliminada do ordenamento jurídico, por não ser recepcionada ou ser declarada inconstitucional. A situação abordada, portanto, é o confronto entre uma regra legal e um princípio derivado exclusivamente de leis que, mesmo condizente com a Constituição, não apresenta hierarquia constitucional.

Para alguns teóricos, a hierarquia não é fator essencial no estudo de regras e princípios. Contudo, o reconhecimento dos princípios como fundamento do ordenamento jurídico no estado constitucional parece tornar improvável que determinada norma tenha sua natureza principiológica reconhecida sem que, ao mesmo tempo, se lhe reconheça o status constitucional. Do contrário, haveria incongruência, pois existiria uma espécie de norma “superior” às leis, mas “inferior” à Constituição, o que geraria dupla competência para a aplicação dos princípios, uma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), guardião

da lei federal, que zelaria pelos princípios não constitucionais, e outra do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião das normas constitucionais, comprometendo a função racionalizadora do sistema.

De outro turno, um princípio não fundamental, não constitucional, meramente legal, não pode justificar a exclusão ou não aplicação de regra igualmente legal, pois ambos terão a mesma hierarquia. Assim, a lei nova tanto altera o princípio “legal” anterior quanto revoga a lei que dava suporte a tal princípio.

A exclusão de regra legal do ordenamento jurídico por violação a princípio apenas se justifica pelo reconhecimento da superioridade hierárquica deste, que passou a compor o conteúdo das constituições, tendo em vista que se tornou peça fundamental dos ordenamentos jurídicos no estado democrático constitucional de direito. Essa exclusão, a propósito, somente ocorrerá se a regra for absolutamente incompatível com o princípio. Havendo possibilidade de interpretação conforme, a regra permanece, nos limites da conformidade.

Embora não exista uma receita precisa para a identificação das normas, construções jurídicas que se afastem sobremaneira dos critérios assim sintetizados dificilmente poderão ser consideradas como um princípio jurídico e, portanto, não poderiam ter força normativa.

## **2. A PRESERVAÇÃO DA EMPRESA NO DIREITO FALIMENTAR BRASILEIRO**

A teoria dos princípios é a premissa do teste que neste trabalho se pretende realizar. A hipótese a ser testada é que a preservação da empresa, conforme abordada no processo legislativo da LREF, discutida na literatura nacional sobre a recuperação judicial e aplicada na jurisprudência do direito falimentar brasileiro, é um princípio jurídico, verificando, ainda, qual seria seu comando normativo. É necessário definir essa hipótese.

A lei nacional procurou se filiar a sistemas jurídicos falimentares modernos. A exposição de motivos do Ministério da Justiça, de 27 de julho de 1993, ao dar início ao processo que resultaria na vigente Lei n. 11.101/2005, manifestava a necessidade da “edição de nova lei, mais ágil e moderna” visando, “primordialmente, proteger credores e devedores, salvaguardando, também a empresa”. Entre as propostas do projeto estava a “recuperação da empresa em substituição à concordata suspensiva, com a finalidade de proteger o interesse da economia nacional” e a manutenção do emprego dos trabalhadores (Brasil, 1993).

Na Câmara dos Deputados, de acordo com o relator do projeto substitutivo, procurou-se “reformular a estrutura técnica do projeto” bem como dar “novo enfoque ideológico para o direito concursal”, adaptando-se o

“sistema às práticas mais modernas que vêm sendo adotadas nos países mais desenvolvidos, como é o caso do processo de recuperação e reorganização de empresas”, que deveria ser reservado aos casos em que “fique evidenciada a sua possibilidade de superar as causas e circunstâncias que determinaram a liquidação” (Brasil, 1999).

No Senado, novo substitutivo foi baseado nos princípios da preservação da empresa, da recuperação das sociedades e empresários recuperáveis, da retirada do mercado de sociedades ou empresários não recuperáveis, da proteção aos trabalhadores, da participação ativa dos credores, da maximização do valor dos ativos do falido, entre outros. A ideia de modernização continuou presente, mencionando o relator que “o novo regime falimentar deve ser capaz de permitir a eficiência econômica” e que novos instrumentos devem permitir “às empresas recuperáveis a superação de conjunturas adversas” (Brasil, 2003).

Com base no projeto do Senado, foi publicada a Lei n. 11.101, que veio a sofrer muitas modificações em 2020. No Parecer do Projeto de Lei, o deputado relator reiterou a preservação da empresa como um dos cinco princípios que regem as alterações propostas na lei falimentar, juntamente com o “fomento ao crédito”, o “incentivo à aplicação produtiva dos recursos econômicos, ao empreendedorismo e ao rápido recomeço”, a “instituição de mecanismos legais que evitem (...) comportamento estratégico e redundem em prejuízo social” (Brasil, 2019).

O processo legislativo mencionou um princípio da preservação da empresa que, contudo, não foi expressamente positivado. Ademais, os relatores listam de forma atécnica (Negrão, 2019) uma série de princípios retores do direito falimentar, alguns correlatos à preservação da empresa, como a “retirada do mercado de sociedades ou empresários não recuperáveis” (Brasil, 2003), e outros bastante distintos, como o combate a processos “que redundem em prejuízo social” (Brasil, 2019), podendo-se afirmar que a recuperação da empresa viável influenciou o processo legislativo, mas não como um efetivo princípio jurídico.

A jurisprudência do STJ, de outro turno, vem mencionando a preservação da empresa há algum tempo no Brasil, mesmo antes da publicação da Lei n. 11.101/2005. Pesquisa na página de jurisprudência do STJ com o termo “princípio adj2 preservação adj2 empresa”, realizada pelo autor em 21 de junho de 2022, revelou 199 acórdãos. Acrescentando os termos “recuperação judicial”, a pesquisa apresentou 164 acórdãos, sugerindo que a maior parte das decisões sobre a preservação da empresa refere-se a processos de recuperação judicial. Pesquisa equivalente na página de jurisprudência do STF, a seu turno, não apresenta nenhum resultado.

Os primeiros precedentes acerca do princípio da preservação da empresa tratavam de temas de liquidação de sociedades e de execuções fiscais individuais.

A primeira decisão sobre direito falimentar discutia a utilização do processo de falência como meio de cobrança e a necessidade de prévia execução do título. A decisão julgou improcedente o pedido falimentar por não se ter comprovado o “estado de falência”, mas registrou preocupação com o princípio da preservação da empresa e com o risco de proliferação indiscriminada de pedidos de falência (Brasil, 2004a).

Em seguida, várias decisões utilizaram o princípio para acrescentar mais rigores ao processo falimentar, gerando, por exemplo, o entendimento de que “a falta de identificação da pessoa que recebeu a intimação do protesto de título executivo extrajudicial impede que, com base nesse título, seja formulado pedido de falência” (Brasil, 2007).

Com a publicação da Lei n. 11.101/2005, a quantidade de decisões invocando a preservação da empresa aumentou. A primeira delas, porém, não se refere a processo de recuperação judicial, mas novamente a dissolução parcial de sociedade. Decidiu o Tribunal que

o rigorismo legislativo deve ceder lugar ao princípio da preservação da empresa, preocupação, inclusive, da nova Lei de Falências – Lei nº 11.101/05, que substituiu o Decreto-lei nº 7.661/45, então vigente, devendo-se permitir, pois, a dissolução parcial, com a retirada dos sócios dissidentes, após a apuração de seus haveres em função do valor real do ativo e passivo (Brasil, 2007a).

Muitas decisões foram proferidas em conflitos de competência, utilizando o princípio, por vezes associado à função social da empresa, para legitimar o juízo da recuperação judicial para decidir acerca de pretensões expropriatórias dos bens da devedora (Brasil, 2009, 2011), para dificultar a apreensão de bens de capital dados em alienação fiduciária (Brasil, 2021) e para dispensar a prova de regularidade fiscal para a concessão da recuperação judicial, afastando a aplicação do art. 57 da LREF, embora os precedentes não detalhem por que a dispensa da obrigação legal atende ao princípio (Brasil, 2023).

Há de se mencionar, contudo, que a preservação da empresa tem sido sopesada pela jurisprudência em uma relação de custo-benefício. Decidiu-se que

[a] função social da empresa exige sua preservação, mas não a todo custo. A sociedade empresária deve demonstrar ter meios de cumprir eficazmente tal função, gerando empregos, honrando seus compromissos e colaborando com o desenvolvimento da economia (Brasil, 2009).

Não se encontram, contudo, estudos mais aprofundados sobre a teoria dos princípios, não se indicando como a preservação da empresa

teria se tornado um princípio jurídico, nem se teria hierarquia legal ou constitucional. Em geral, as decisões partem do pressuposto de que existe um princípio da preservação da empresa e afirmam que algumas regras não seriam com ele compatíveis, podendo ser melhor fundamentadas por outras normas (Negrão, 2019). O mais próximo que se encontra da fundamentação do princípio é sua visão como decorrência da função social da propriedade e da empresa, com a ressalva de que não pode haver a preservação a todo custo, mas somente em favor de empresas que demonstrem ter meios de cumprir eficazmente sua função, que, neste texto, será denominado “princípio condicionado”.

Na literatura brasileira, apresentam-se ao menos três visões diferentes sobre o tema, a preservação da empresa segundo sua natureza e os limites de sua aplicação. Tomazette resume um desses pontos de vista, segundo o qual a preservação da empresa não seria apenas um princípio jurídico, mas o mais importante da recuperação judicial, “porque dele decorre o objetivo principal do instituto”. Estaria consagrado em “diversos dispositivos da Lei 11.101/2005, que denotam a intenção de manutenção da atividade” e teria “origem no princípio da garantia do desenvolvimento nacional”. Aduz que “a recuperação não se preocupa em salvar o empresário (individual ou sociedade), mas sim em manter a atividade”, nem se os empresários “terão prejuízos”, pois “o fundamental é manter a atividade funcionando, pois isso permitirá a proteção do interesse de mais interesses (fisco, comunidade, fornecedores, empregados...)”. A preservação da empresa obtém, nessa visão, prioridade em relação à liquidação. Acrescenta, ainda, o autor, que “[s]e a empresa for viável, todos os esforços devem ser realizados para que ela se preserve” (Tomazette, 2017, p. 97).

Marcelo Sacramone, a seu turno, apresenta uma concepção “condicionada” da preservação da empresa, mas ainda considerando-a um princípio jurídico. Expõe o autor que a preservação da empresa foi “erigida como objetivo do instituto da recuperação judicial pela Lei 11.101/2005”, embora o mesmo resultado possa também ser obtido na falência, que “visa a preservar e otimizar a utilização produtiva dos bens, ativos e recursos produtivos”. A preservação da empresa estaria relacionada com sua função social de se desenvolver e circular riquezas e seria concebida pela lei “como um modo de conciliar os interesses afetados com o seu [da empresa] desenvolvimento” e que “[m]ais que um simples objetivo do instituto, a preservação da empresa reflete os valores sobre os quais toda a Lei Falimentar é erigida”. Restringe-se, porém, o alcance da preservação da empresa, pois a recuperação judicial nem sempre deve ser concedida, não podendo gerar um “assistencialismo”, pois a empresa “apenas implementará sua função social se for economicamente eficiente”, enquanto a preservação da empresa inviável pode gerar “perda de eficiência, comprometimento da confiança

dos credores, insegurança jurídica, em detrimento de todos” (Sacramone, 2021, p. 588).

Sustenta-se que não se tem notícia de um “princípio da preservação da empresa a todo custo” e “somente deve ser passível de recuperação a empresa economicamente viável”, que cumpre sua função social de “exercício de uma atividade lucrativa”, movimentando a economia, pagando salários e tributos (Tellechea, Scalzilli, Spinelli, 2018, p. 221 e 232).

Os fundamentos para a identificação do princípio da preservação da empresa nessas duas concepções também variam. Há autores que encontram fundamentos do princípio da preservação da empresa no princípio da busca pelo pleno emprego, na função social da propriedade, na dignidade da pessoa humana, no próprio art. 47 da LREF, na disciplina do conjunto de institutos da lei falimentar brasileira e na teoria institucionalista do interesse social da empresa (Cerezetti, 2012; Natividade, 2011; Perin Junior, 2009).

Na terceira visão, porém, “não há um princípio voltado para a preservação da empresa em crise econômico-financeira, equívoco, todavia reiterado na jurisprudência em matéria recuperacional”, como entende Negrão (2020, p. 16). Verifica o autor que o princípio da preservação da empresa foi invocado na jurisprudência para manter a empresa em vias de liquidação pela perda da pluralidade de sócios, situação diversa da empresa em crise, não autorizando a aplicação do mesmo raciocínio no direito falimentar, e aduz que da função social da empresa, prevista pelo art. 170 da Constituição, não decorreria sua preservação, pois aquela teria função de limitação do direito de propriedade, não da criação de um direito à recuperação da empresa em crise, podendo, quando muito, “impedir que o Estado crie restrições ou limitações à propriedade produtiva [...]” (Negrão, 2020, p. 169).

Entende o autor que a lei rompeu com o regime anterior, pois a recuperação judicial não pode ser considerada um favor legal, como era a concordata, embora a preservação da empresa não seja um princípio, mas apenas um dos objetivos da lei, que se sobrepõe à preservação do empresário, e que convive com outros, como o de criar “incentivos para a manutenção dos meios produtivos da empresa” e “manter os interesses dos credores” (Negrão, 2020, p. 169).

Ressalva-se, porém, a existência de autores que não classificam a preservação da empresa como regra ou princípio, mas recomendam, sem condicionantes, a preservação da empresa viável e a liquidação da empresa inviável, em raciocínio que se assemelha àquele que afasta a natureza principiológica do instituto (Costa, 2019), como se verá no tópico 4.

Na primeira dessas visões, a preservação da empresa seria efetivamente um princípio jurídico, deduzido de valores constitucionais que irradiam por diversos artigos da lei falimentar. A terceira visão rejeita o princípio – não a preservação da empresa propriamente, pois seria um dos objetivos da lei,

mas sua natureza de princípio. A segunda visão, porém, embora pareça ser dominante no país, gera dificuldades interpretativas quanto ao conteúdo do princípio, assim como sua associação com o princípio da retirada do mercado de sociedades ou empresários não recuperáveis ou da rejeição de processos falimentares que causam prejuízo social, que ocorreu no processo legislativo, e com a jurisprudência do princípio da preservação da empresa, mas não a todo custo.

### 3. UMA ABORDAGEM DE DIREITO COMPARADO SOBRE A PRESERVAÇÃO DA EMPRESA EM CRISE

A preservação da empresa e temas conexos têm sido objeto de estudo em alguns ordenamentos jurídicos, embora não necessariamente como princípio. Menciona-se o direito norte-americano, onde surgiu o modelo de recuperação judicial, da Inglaterra, que ainda resiste ao novo modelo, e de Portugal, pela história jurídica próxima à brasileira.

Nos Estados Unidos, não se fala num princípio da preservação da empresa. Para Levitin (2015), as razões dos processos de liquidação são evitar os problemas das ações coletivas contra os devedores e, para os regimes de reestruturação de débito, permitir a preservação do going concern value da firma ilíquida, mas solvente. Para Warren (2008), o objetivo da lei é preservar o valor econômico, o que ocorre tipicamente com a preservação da empresa. Para Blum (2010), não há exatamente uma política de preferência da reabilitação sobre a liquidação, mas um mecanismo de se alcançar a proteção dos credores e o fresh start dos devedores.

Nesse país, precursor do modelo de recuperação judicial de empresas em crise, o legislador parece ter pretendido encorajar os devedores a buscar a reorganização judicial enquanto possuírem chances de salvar seu negócio, bem como ter esporadicamente encorajado a reabilitação das empresas, mas não se defende que haja um princípio da preservação da empresa, mas procurando um equilíbrio de interesses de todas as partes envolvidas (Miller; Waisman, 2005), não sendo estabelecida uma preferência descontextualizada pela preservação da empresa, pois esta foi condicionada à confirmação do plano às possibilidades concretas de sobrevivência da firma (s. 1129(a)(7)). Debate-se, ao revés, se as normas falimentares devem preservar os direitos dos credores constituídos sob as regras pré-falimentares, como alegam autores contratualistas de uma linha específica da análise econômica do direito, denominada *creditor's bargain theory* (Jackson, 1986), não todos os autores de todas as vertentes da *law and economics*, ou se esses direitos (e em que medida esses direitos) podem ser sacrificados em benefício de outros interessados, como a comunidade local, os futuros trabalhadores e o fisco, de autores conhecidos como *communitarians* (Warren, 1987). Esses últimos

autores recomendam a tentativa de preservar a empresa viável, com algum desvio dos direitos pré-constituídos, se disso resultar benefício social maior que a perda dos credores, mas não advogam a preservação da empresa por princípio.

Na Inglaterra, o *Cork Report* registrou a necessidade de se desenvolver no país a “cultura da recuperação” de empresas. A literatura inglesa afirma que essa cultura ainda não se concretizou, embora o legislador tenha, desde a publicação do *Insolvency Act*, editado novas normas com esse propósito, tanto no regime do *Corporate Voluntary Arrangement (CVA)* (*Chapter 8, Part I e Schedule A1*), modelo de processo em que o devedor continua no comando dos seus negócios, quanto no regime de administração (*Chapter 8, Part II e Schedule B1*), no qual um administrador é nomeado para conduzir a empresa em crise.

Esse *Schedule B1*, aliás, define como propósito da administração a reabilitação da empresa, sua alienação como *going concern* ou, eventualmente, sua liquidação, o que a literatura entende tratar-se de ordem legal obrigatória. Verifica-se que a lei inglesa prioriza a recuperação do empresário, mas a prática tem mostrado que o segundo objetivo é o mais comumente atingido, seguido pelo terceiro, evidenciando a ineficácia do instituto (Keay; Walton, 2020). Embora a preservação da empresa seja objetivo expresso do processo da administração, não se vê, na literatura inglesa, um princípio da preservação da empresa (Goode, 2011).

Ademais, o direito inglês parece ser rigoroso com as tentativas de reorganização, que são submetidas ao judiciário apenas quando um profissional habilitado atesta que a proposta apresenta prospecto razoável de ser aprovada e implementada (Keay; Walton, 2020).

Em Portugal, a lei também parece rejeitar a ideia de um princípio da preservação da empresa. No texto que apresenta o Código da Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE), o Ministério da Justiça considera errônea a ideia da lei revogada “quanto à suposta prevalência da via da recuperação da empresa” e aduz que o novo código adota modelo de que “é sempre a vontade dos credores a que comanda todo o processo”. Entretanto, há posições divergentes. Para Serra (2018, p. 341), um dos procedimentos do direito da insolvência, o processo especial de revitalização – PER, “está subordinado a determinados princípios – os princípios da recuperação, entre os quais se destacam o princípio do primado da recuperação, o princípio da recuperabilidade e o princípio da universalidade”. Não parece, contudo, haver um princípio ou um primado da recuperação da empresa no país, pois o art. 207, 1 (a, b, c) do CIRE autoriza o juiz a inadmitir o plano de insolvência manifestamente inexecutável.

Embora a literatura mencione a existência de ordenamentos que declaram priorizar a recuperação da empresa face à sua liquidação, não

parece tão comum encontrar experiência jurídica em que tal objetivo tenha sido alcançado (Cerezetti, 2012; Keay; Walton, 2020).

No âmbito internacional, vários estudos abordam os princípios, objetivos e funções do direito falimentar. O item 1(h) do *Legislative Guide* (UNCITRAL, 2005, p. 14) insere como objetivos a serem considerados pelo legislador “o reconhecimento da existência de direito dos credores e o estabelecimento de regras claras para o ranqueamento de prioridade de credores”. A seu turno, o princípio C1, dos “Princípios” do Banco Mundial (World Bank, 2016, p. 20), elenca como objetivos “proporcionar tempestiva, eficiente e imparcial resolução das insolvências” e “prevenir o uso impróprio do sistema de insolvência”.

Reconhecem-se, porém, três funções ou objetivos principais do direito falimentar: a alocativa (alocação de riscos, que contribui para a redução das taxas de juros e estimula o desenvolvimento), a maximizadora (do valor da empresa em crise) e a distributiva, ao lado das tradicionais funções organizadoras e punitivas do direito falimentar.

Esses objetivos, ainda que um deles seja privilegiado pelo legislador, podem ser isolados na prática, pois são, não raro, complementares (quanto maior o valor, mais se distribui; quanto melhor se distribui, melhor se aloca), mas podem também entrar em conflito, de modo que a potencialização de um pode gerar comprometimento de outro, requerendo uma análise de otimização, não de exclusividade. Este texto, porém, não visa estudar as possíveis combinações de objetivos da lei falimentar, mas apenas discutir os aspectos da preservação da empresa no contexto finalístico desse ramo do direito.

A função alocativa foi sintetizada nos “Princípios” elaborados pelo FMI (1999) como a alocação do risco entre participantes de economias de mercado de forma previsível, equitativa e transparente, com vistas a promover a confiança no sistema de crédito e estimular o crescimento econômico, bem como para a alocação de risco entre credores e tomadores de recursos. A função distributiva do direito falimentar moderno tem sido objeto de profundo debate, colocando de um lado as teorias contratualistas (*creditors' bargain theory*) (Jackson, 1986), defendendo que o direito falimentar não deve alterar a distribuição de direitos pré-falimentares, e de outro, as teorias comunitárias (Warren, 1987), que defendem haver outros interesses a serem prestigiados pela lei falimentar, não apenas direitos pré-constituídos.

A função maximizadora, ao revés, parece ser geralmente aceita. De acordo com o FMI (1999), o direito da insolvência tem como objetivo proteger e maximizar o valor do devedor em benefício de todas as partes interessadas e da economia em geral. Esse objetivo é mais evidente nos processos de reabilitação, em que o valor da empresa é maximizado pela manutenção da atividade viável, mas também pode ocorrer na liquidação da empresa inviável (IMF, 1999; Goode, 2011; World Bank, 2016).

McGowan e Andrews (2018) entendem que uma das características de sistemas falimentares atuais é a disponibilização de um processo de liquidação eficiente e uma oportunidade justa de reabilitação, que contribuam para se verificar qual opção é maximizadora. Especificamente, argumentam que o processo de recuperação, com vistas a dar suporte à reabilitação de empresas viáveis, deve impedir que uma minoria dos credores impeça a reabilitação, exigindo-se que o plano de recuperação seja aprovado pela maioria dos credores, e que o processo de liquidação deve facilitar a venda do negócio sem a interrupção das atividades, apresentar flexibilidade e incentivar a retirada de empresas inviáveis do mercado.

A maximização de valor nos processos falimentares é atingida pela preservação das empresas viáveis e pela liquidação das empresas inviáveis. É intuitivo que a preservação da empresa viável tende a gerar valor, resultado obstado pela sua liquidação. Ao revés, a preservação da empresa inviável tende a acrescentar prejuízos, pois a empresa não é capaz de gerar resultados suficientes para o pagamento de seus débitos, ao passo que o valor de seu ativo se reduz por força da depreciação e é maximizado com sua célere liquidação.

O sistema de decisão a cargo dos credores, embora possua méritos, também está sujeito a erros de filtragem, decorrentes de problemas de assimetria de informação (White, 1994) e da possibilidade de prevalência de interesses pessoais (Blazy; Chopard, 2004). Como a filtragem da empresa viável não é uma questão jurídica, senão fática e econômica, o papel da lei nesse processo é tratar de certos aspectos das relações entre devedores e credores de forma a incentivar a recuperação da empresa viável e a liquidação da inviável, reduzindo as chances de erros na seleção das empresas (Blazy; Chopard, 2004) ou ainda atribuindo ao órgão jurisdicional imparcial a tarefa de avaliar a viabilidade da empresa, como no *feasibility test* do direito norte-americano (McCormack, 2008).

É essencial, na busca pelo objetivo de maximização de valor, identificar a empresa viável. Na literatura, há quem considere viável a empresa que vale mais para o conjunto de credores e para a sociedade como *going concern* do que vendida em partes isoladas (Stranguellini *et al.*, 2018). A presunção de que a empresa é viável por ter seu plano aprovado, porém, é erro conceitual, tendo em vista os mencionados erros de filtragem. Parte dos autores adota a distinção entre a crise financeira, superável, e a crise econômica, insuperável. A literatura empírica tem identificado a empresa em crise puramente financeira pela presença de EBITDA positivo, acompanhado de excessivo endividamento, enquanto a dificuldade das empresas em crise econômica decorre de seu EBITDA negativo, mesmo com baixos índices de endividamento, e as crises mistas, e tem demonstrado que as empresas em crise apenas financeira apresentam maior perspectiva de sobreviver ao processo e de voltar a apresentar resultados positivos (Lemmon; Ma; Tashjian, 2009).

Essas pesquisas sugerem que a viabilidade não é conceito determinístico, mas um juízo de probabilidade, realizado *ex ante*, no momento da decisão dos credores ou da autoridade competente para analisá-la, projetando-se para o futuro, ao contrário das decisões processuais em geral, em que o juiz analisa, *ex post*, fatos ocorridos no passado. Não existe uma empresa absolutamente viável ou inviável. Considerando somente as empresas em crise, pode-se falar apenas naquelas que possuem melhores chances de se recuperar, sobreviver ao processo de recuperação judicial e voltar a apresentar lucros, de modo a pagar suas contas e valer mais para os credores do que se fosse liquidada, e as que apresentam menor probabilidade de se recuperar.

Na prática, é possível tanto desenvolver uma fórmula que indique a probabilidade de recuperação de empresas sujeitas (Fisher; Martel, 2008) quanto avaliar a viabilidade por outros métodos, como os de avaliação de risco de crédito, embora nenhum desses possa prever com precisão absoluta o futuro de uma empresa. Porém, o que se espera da análise da viabilidade da empresa como juízo de probabilidade é que a recuperação judicial seja concedida apenas a empresas com prospectos razoáveis de superação da crise.

Considerando o contexto internacional das leis falimentares, não há um princípio da preservação da empresa, mas alguns objetivos, dentre os quais o de maximização do valor da empresa em dificuldade, operacionalizado pela liquidação das empresas inviáveis e pela concessão de uma segunda chance para as empresas viáveis, embora a distinção da empresa viável da inviável possa ser imprecisa e difícil *em alguns casos*.

Ademais, a preservação da empresa não é sinônimo de distribuição de riqueza em favor de terceiros não credores, pois o prosseguimento da atividade pode causar mais prejuízos, da mesma forma que a satisfação dos credores não é sinônimo de maximização, salvo se a empresa não puder gerar valor superior a seus débitos, de modo que o papel do direito face à empresa em crise é implementar um conjunto de ferramentas que estimulem decisões voltadas a otimizar os objetivos do sistema falimentar, ainda que possa apresentar tendências a um ou outro objetivo, como a possibilidade da manutenção da empresa viável, mas menos eficiente que a alocação alternativa de seus ativos. De todo modo, a preservação da empresa, frise-se, nesse contexto internacional, será um instrumento, não um princípio jurídico ou econômico.

#### **4. A PRESERVAÇÃO DA EMPRESA COMO REGRA OU COMO PRINCÍPIO JURÍDICO**

Considerando esse cenário internacional, procura-se investigar se o Brasil teria estabelecido um princípio da preservação da empresa, ainda que condicionado, e se esse princípio seria compatível com a Constituição de 1988.

Na classificação de Dworkin, a preservação da empresa não constituiria um princípio, pois não é baseada nas ideias de justiça e equidade, mas em uma diretriz social. Na visão dos princípios como mandado de otimização, de Alexy, e dos princípios constitucionais gerais, de José Afonso da Silva, e de princípios políticos constitucionalmente conformadores, de Canotilho, seria possível falar-se em princípio. Para tanto, faz-se necessário identificar seu conteúdo, vale dizer, a finalidade que impõe ao ordenamento jurídico.

Como princípio incondicionado, a preservação da empresa teria como finalidade a manutenção da atividade econômica sempre que possível ou enquanto possível. A otimização da atividade seria obtida pela preservação da atividade por qualquer tempo adicional, independentemente do valor da empresa quando se decidiu por sua preservação e quando efetivamente parou de funcionar, pois nesse período haveria geração de emprego e movimentação econômica. Tal princípio seria logicamente possível e teria comando abstrato, geral, prescritivo e aberto, com finalidade ou mandado de otimização claro. Não obstante, seria ineficiente e geraria perda de valor nos casos de recuperação judicial de empresas em crise profunda, prejudicando o interesse de trabalhadores, credores e da sociedade como um todo. Portanto, um tal princípio não teria suporte na realidade social e seria contrário ao princípio constitucional expresso da eficiência.

A garantia do desenvolvimento nacional e a busca do pleno emprego também não exigem a preservação da empresa em crise se disso resultar ineficiência, prejuízo ou ociosidade econômica. Para atender ao objetivo desses princípios, a empresa precisa ser viável e eficiente, não apenas ser preservada.

De igual forma, afasta-se o argumento de que a preservação da empresa teria fundamento nos princípios da propriedade privada e da função social da propriedade e, embora seja respeitável o esforço de conciliar a função social da empresa com a teoria institucionalista da empresa para justificar a preservação da empresa como princípio (Cerezetti, 2015), a conclusão é ao menos questionável diante da utilização dos processos de insolvência na Alemanha, berço da teoria institucionalista, essencialmente como meio de liquidação de empresas, com baixos índices de recuperação (Eidenmüller, 2023).

A ideia do princípio condicionado também merece críticas e não parece se encaixar nas teorias dos princípios revisadas neste estudo. Sua finalidade seria preservar a empresa viável, buscando otimizar a existência da empresa viável. Desse enunciado surgiria um primeiro problema: a criação de um princípio jurídico condicionado a fatos. Não se discute se o princípio é ou não aplicado em virtude de ser a empresa viável ou inviável, mas a própria existência do princípio parece depender dos fatos.

A insistência no princípio da preservação condicionada da empresa levaria a outro problema, qual seja a criação de um princípio incompleto,

aplicável somente às empresas viáveis. Porém, como existem as empresas inviáveis, ou estas não seriam regidas por princípio algum, ou se faria necessário buscar outro princípio que orientasse o tratamento jurídico a elas adequado. A hipótese de complementação por um princípio da preservação da empresa inviável igualaria o princípio condicionado ao princípio incondicionado e não poderia ser logicamente aceita. O paralelo à preservação da empresa viável apontado pela literatura, contudo, é a liquidação das empresas inviáveis, o que levaria à complementação da preservação da empresa por um princípio da liquidação das empresas inviáveis. Ter-se-ia, assim, o princípio da maximização de valor da empresa em crise, mas dividido em dois enunciados, que a literatura trata como mecanismos de concretização, não como princípios propriamente ditos.

Assim, ou o princípio da preservação condicionada da empresa não se sustenta por ser ilógico ou incompleto, ou é apenas uma regra, aplicável às empresas viáveis, com o mesmo valor da regra de liquidação das empresas inviáveis. O raciocínio dos defensores do princípio condicionado, a propósito, é típico do raciocínio descritivo e disjuntivo aplicável às regras: toda empresa viável deve ser preservada e apenas as empresas viáveis devem ser preservadas.

Por outro lado, a menção à preservação da empresa viável e a liquidação da empresa inviável, sem que um dos lados do binômio seja considerado uma “condicionante” do outro, porém enunciados independentes, opostos, mas de igual valor, não parece ser compatível com a natureza principiológica da preservação da empresa, embora se coadune com o raciocínio do princípio da maximização do valor da empresa em crise, implementado pelas duas regras.

Questionável, também, é a existência de um princípio da preservação da empresa na lei. O art. 47 da LREF enuncia o objetivo de superação da crise. A superação da crise não é, porém, um fim em si mesmo. Prossegue a norma ao afirmar que tal superação tem os fins de “permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores”, “promovendo [...] a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica”.

A norma contém ao menos três níveis de objetivo sucessivos, de modo que a superação da crise, objetivo número um, destina-se a atingir a manutenção da fonte produtora, do emprego e dos interesses dos credores. Atingindo este objetivo, alcançado estará o objetivo três, de promoção da preservação da empresa, da sua função social e do estímulo à atividade econômica, por definição, não por princípio.

Ademais, a norma não pode ser interpretada isolada do art. 75, de igual hierarquia, como tem feito o STJ. Não obstante, pesquisa na página do STJ com os termos “liquidação adj empresas e inviáveis”, em 21 de junho de 2022, gerou apenas um acórdão (Brasil, 2023), que não identifica a liquidação da empresa inviável como princípio.

Originariamente, o art. 75 afirmava simplesmente que a falência “visa a preservar e otimizar a utilização produtiva dos bens, ativos e recursos produtivos”. Com a edição da Lei n. 14.112/2020, o objetivo de preservação e otimização do uso produtivo dos bens da empresa permaneceram. Foram incluídos, porém, os objetivos de “permitir a liquidação célere das empresas inviáveis, com vistas à realocação eficiente de recursos na economia” e “fomentar o empreendedorismo, inclusive por meio da viabilização do retorno célere do empreendedor falido à atividade econômica”. Esclareceu ainda o § 2º do art. 75 que a falência procura a rápida liquidação e realocação útil de ativos na economia, função frequentemente mencionada pela literatura internacional.

Combinando os dois dispositivos, não se revela um princípio (no sentido que lhe empregam as teorias jurídicas) da preservação da empresa, mas um princípio de maximização do valor da empresa em crise, a ser obtido pela aplicação de duas regras, a da preservação, se viável, e a da liquidação, se inviável, nos mesmos moldes que pretendido pelo relator do projeto da lei falimentar na Câmara (Brasil, 1999) e pelo relator do projeto no Senado (Brasil, 2004), embora, atecnicamente, tenham se referido a uma dessas regras como princípio.

Eventual análise baseada na literalidade dos relatórios elaborados no curso do processo legislativo e na leitura isolada do art. 47 da LREF poderia concluir pela existência de um princípio meramente legal, não constitucional, da preservação da empresa, caso em que possivelmente violaria o princípio da eficiência e não poderia fundamentar o afastamento de regras legais.

O processo dedutivo, portanto, não parece indicar a existência de um princípio da preservação da empresa. Necessário, porém, trilhar o caminho inverso e investigar se das normas especiais se pode induzir tal princípio. A literatura, embora analise instrumentos jurídicos para corrigir ou minimizar conflitos de interesses individuais sobre o mesmo ativo, resultados favoráveis para interessados que não assumem ônus e desfavoráveis aos que os assumem, e erros de seleção, aponta alguns fatores legais que contribuem para a preservação da empresa (Hotchkiss, 1995; Fischer; Martel, 2008), a exemplo da suspensão automática das execuções individuais, da manutenção dos administradores da empresa e da aprovação de um plano de recuperação por maioria, com efeito vinculante sobre a minoria. A análise desses institutos jurídicos em determinado ordenamento descreve o tratamento da preservação da empresa e, se não permite concluir se um país adota um “princípio”, ao menos em comparação com regimes jurídicos diversos, aponta para tendências facilitadoras ou dificultadoras da recuperação do empreendimento em crise.

Nesse sentido, quanto mais ampla a legitimidade para o requerimento da recuperação da empresa e mais restrita para o requerimento de sua

liquidação, mais o sistema tenderia a favorecer a preservação da empresa. A existência de um processo específico de recuperação também seria favorável à manutenção da atividade, em relação aos processos unitários, nos quais não se elege inicialmente um resultado desejado, embora se possa alegar que a possibilidade de conversão de processos igualaria os modelos. A suspensão das execuções individuais é fator que indiscutivelmente beneficia o devedor em crise. Quanto mais rapidamente concedida e mais longa for a suspensão, mais favorável à preservação da empresa ela se torna. De igual modo, a manutenção dos administradores no comando da empresa a protege de eventuais interesses liquidatórios de credores. Usualmente, a preservação da empresa é implementada a partir de um plano de recuperação. Assim, a prioridade do devedor para apresentar o plano é favorável à preservação da empresa, embora a ampliação de pessoas autorizadas a apresentar propostas possa contribuir para a descoberta de melhores estratégias para a empresa. Dois fatores relacionados à divisão dos credores em classes também apresentam impactos. Primeiro: a aprovação do plano por maioria intraclasse, vinculando a minoria, e quanto menor o quórum para aprovação, maior será a tendência para a preservação da empresa; segundo: a possibilidade de homologação do plano com dissidência interclasses – o *cram-down* dos Estados Unidos – no qual, quanto maior o poder de homologação contra a dissidência (número de classes dissidentes e outros critérios), mais se favorecerá a preservação da empresa. Cite-se, ainda, a existência de restrições à homologação de plano aprovado pelos credores. Quanto menos juízes ou terceiros puderem conter a homologação, mais favorável o sistema será para a manutenção do empreendimento.

No Brasil, estes instrumentos não parecem estar alinhados no sentido de potencializar a preservação da empresa. A lei limita a possibilidade de o devedor requerer sua recuperação judicial, impondo requisitos burocráticos, como sua constituição regular e tempo de funcionamento (art. 48), e não autoriza o credor a postular a recuperação judicial do devedor, em sentido contrário ao que recomendaria um princípio da preservação da empresa (Cerezetti, 2012). Ademais, a lei permite que o credor requeira falência do devedor, dispensando-se da obrigação de demonstrar a insolvência daquele, o sistema dual de processos e a dificuldade de se postular a recuperação judicial como matéria de defesa no prazo de contestação de 10 dias (art. 95 c/c art. 98) parecem se afastar de um princípio da preservação da empresa.

Vigora no Brasil a suspensão das execuções pela recuperação judicial, mas esta suspensão não é automática e perdura por no máximo 180 dias, prorrogáveis por igual período (art. 6º, § 4º). A norma contribui para a preservação da empresa, mas não tanto quanto a que prevê a manutenção dos administradores no comando dos negócios da empresa, embora haja possibilidade de seu afastamento (art. 64).

No Brasil, adotava-se a regra da exclusividade de apresentação do plano pelo devedor. A reforma promovida pela Lei n. 14.112/2020 permitiu que o plano seja apresentado pelos credores se o plano do devedor for rejeitado em assembleia, o que contribui para a preservação da empresa. Contudo, o plano deve ser apresentado no exíguo prazo de 60 dias a contar do processamento da recuperação judicial (art. 53), sob pena de convalidação do processo em falência (art. 73, II), sem a possibilidade de apresentação de plano pelo credor nessa fase processual. Ademais, na hipótese em que é possível plano pelo credor, este deve manifestar seu interesse em assembleia e apresentar o plano no prazo de 30 dias dessa (art. 56, § 4º). Esse procedimento de prazos curtos limita a atuação do credor, que apenas apresentará plano substitutivo se tiver a expectativa de rejeição do plano original e tiver outro pronto na data da assembleia. As regras sobre apresentação do plano no Brasil, portanto, não privilegiam a preservação da empresa.

A aprovação do plano por maioria simples de cada classe, vinculando a minoria (art. 45), apresenta tendência favorável à preservação da empresa, assim como a possibilidade de homologação do plano com dissidência interclasses, prevista pelo art. 58, §§ 1º e 2º. Embora haja críticas de parte da literatura acerca da regulamentação geral do instituto, dos requisitos adicionais para a aprovação do plano com divergência e da ausência do requisito de que o plano seja *fair and equitable*, existente na seção 1129(b) do Bankruptcy Code, que impede o pagamento de credores quirografários antes do pagamento dos credores com garantia que rejeitaram o plano (Cerezetti, 2012), parece que a norma favorece a preservação da empresa.

Também é favorável à preservação da empresa a jurisprudência, que entende que o juízo não pode exercer controle da viabilidade da empresa para homologação do plano de recuperação judicial (Bensoussan; Boiteux, 2019), embora uma parcela restrita da literatura sustente ser possível o controle do mérito do plano pelo juiz (Costa, 2019). Há quem entenda que os credores “devam” analisar a viabilidade do devedor (Cerezetti, 2012), mas não há nenhum dispositivo na lei que determine tal obrigação, nem haveria como aplicá-la, pois, mesmo se houvesse autoridade competente para apreciar a atuação dos credores, seria impossível provar se esses acertaram ou erraram em seu julgamento.

Em mais um contraponto, a possibilidade de convalidação em falência de ofício por rejeição do plano, por decisão dos credores ou por descumprimento do plano e, após a reforma de 2020, por descumprimento do parcelamento das dívidas tributárias ou por esvaziamento patrimonial que prejudique credores não sujeitos ao processo (art. 73), vai de encontro à preservação da empresa.

Embora não exaustiva, essa análise da lei não corrobora a existência de um princípio induzido da LREF. Não é a lei que se desvia do princípio da preservação da empresa e está a merecer reforma (Cerezetti, 2012). Ao

contrário, a lei não parece permitir a indução de um princípio da preservação da empresa, tratando a decisão dos credores de salvar a empresa apenas como uma das soluções possíveis para a empresa em crise. Embora contenha imperfeições, a lei brasileira parece ser melhor classificada entre aquelas que procuram criar condições para salvar a empresa viável e liquidar a empresa inviável (McGowan; Andrews, 2018), com vistas ao objetivo das leis falimentares, posto que não seja o único, de maximização do valor da empresa.

A preservação da empresa, como princípio, parece fazer sentido fora do direito falimentar, como comando para o legislador editar leis e a administração editar atos voltados a facilitar a sobrevivência da empresa e como norma de interpretação, a exemplo dos casos de dissolução de sociedade, nos quais o princípio foi originariamente aplicado, mas não no direito falimentar atual, como sustenta Ricardo Negrão (2020).

## CONCLUSÃO

Não parece haver, no direito falimentar brasileiro, um princípio da preservação da empresa aplicável aos processos de recuperação judicial. O alegado princípio da preservação incondicionada da empresa, embora logicamente possível e condizente com a teoria dos princípios, encontra obstáculo no princípio constitucional da eficiência e não daria suporte ao processo falimentar, com as funções que o art. 75 da LREF lhe atribui. O princípio da preservação da empresa condicionado à sua viabilidade não se sustenta logicamente. Ao introduzir um elemento descritivo em seu conteúdo (a viabilidade), transforma-se em regra que determina a preservação de toda empresa viável, afastando-se de um mandado de otimização, característico do tipo de princípio em que poderia ser enquadrada.

Ao revés, o texto dos art. 47 e 75 da LREF, bem como as normas constitucionais frequentemente utilizadas pelos defensores do princípio, parece apontar para a adoção, pelo direito brasileiro, do princípio da maximização do valor da empresa em crise, reconhecido por estudos de organizações internacionais, que seria concretizado por duas regras, a da tentativa de preservação da empresa viável e a da liquidação da empresa inviável. A análise dos institutos jurídicos disciplinados pela LREF também não parece permitir indução de um princípio da preservação da empresa, pois há um equilíbrio de normas favoráveis à manutenção da atividade e de outras que permitem a sua liquidação.

Seria possível sustentar que não há diferença essencial na classificação da preservação da empresa no direito falimentar como regra e instrumento ou como princípio e objetivo, mas apenas capricho terminológico, pois a distinção entre princípios e regras pode ser tênue. Contudo, vê-se, na prática,

uma tendência à preservação da empresa, por princípio, mesmo que sua viabilidade não esteja demonstrada. Verifica-se, também, um desequilíbrio na jurisprudência, que reconhece um princípio da preservação da empresa viável, mas não o da liquidação da empresa inviável. Parece, assim, não se tratar de questão meramente terminológica, mas de aplicação de uma regra como se princípio fora ou de reconhecimento, em âmbito infraconstitucional, de um princípio ineficiente, no mais das vezes em prejuízo de um dos interessados na empresa (*stakeholders*), mencionado como seu beneficiário.

A análise da preservação da empresa no direito brasileiro, tanto pelo método dedutivo, do geral para o particular, quanto indutivo, do especial para o geral, realizada pelo presente estudo, leva ao resultado de que a preservação da empresa não é um princípio, parece ser dispensável reformar a lei para conferir integridade ao sistema falimentar brasileiro. No entanto, a multiplicidade de opiniões acerca do tema, seja quanto ao fundamento, ao conteúdo, à natureza ou aos efeitos da preservação da empresa no ordenamento jurídico nacional, sugere falta de clareza do legislador. Parece cabível, portanto, que este se posicione, seja enunciando a preferência pela preservação da empresa face a outros possíveis resultados dos processos concursais, com a correspondente reforma de institutos jurídicos que permitam a implementação de tal princípio, seja expressando a ausência de preferência de resultados, mantendo os institutos jurídicos pertinentes como estão, salvo para aperfeiçoá-los, ou facilitar ou uniformizar sua aplicação.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 141-176, abr. 2003.
- BENSOUSSAN, Fábio, BOITEUX, Fernando. *Manual de Direito Empresarial*. Salvador: JusPodivm, 2019.
- BLAZY, Régis, CHOPARD, Bertrand. Ex post efficiency of bankruptcy procedures: A general normative framework. *International Review of Law and Economics*, Amsterdã, v. 24, n. 4, p. 447-471, dez. 2004.
- BLUM, Brian. *Bankruptcy & debtor creditor*. New York: Wolters Kluwer, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRAITHWAITE, John. Rules and principles: A theory of legal certainty. *Australasian Journal of Legal Philosophy*, Sydney, v. 27, p. 47-82, jan. 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. *EM/MJ de 27 de julho de 1993*. Brasília: Ministério da Justiça, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator Deputado Oswaldo Biolchi*. Projeto de Lei 4.376, de 1993. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer do Relator Senador Ramez Tebet*. Projeto de Lei nº. 71, de 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator Deputado Hugo Leal*. Projeto de Lei nº. 10.220, de 2018. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Seção). *EREsp nº. 248.143/PR*. DJ de 23 de agosto de 2007. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200000772925](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200000772925). Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Seção). *EREsp n. 111.294/PR*. DJ de 10 de setembro de 2007 (a). Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=200201005006>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Seção). *CC n. 101.552/AL*. DJe de 1 de outubro de 2009. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200802722955](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200802722955). Acesso em 9: nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Seção). *AgRg no CC n. 115.275/GO*. DJe de 7 de outubro de 2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=201501140154>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Turma). *REsp n. 515.285/SC*. DJ de 7 de junho de 2004 (a). Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=200300415246>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Turma). *AgInt no TP n. 3.137/MT*, DJe de 13 de maio de 2021. [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202003014030&dt\\_publicacao=13/05/2021](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003014030&dt_publicacao=13/05/2021). Disponível em: Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Turma). *AgInt no AREsp n. 1.981.902/MT*. DJe de 17 de maio de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202102862128>. Acesso em: 9 nov. 2023.

CANOTILHO, José. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CEREZETTI, Sheila. *A recuperação judicial de sociedade por ações: o princípio da preservação da empresa na lei de Recuperação e Falência*. São Paulo: Malheiros, 2012.

CEREZETTI, Sheila. Princípio da preservação da empresa. In: COELHO, Fábio. *Tratado de direito comercial*. São Paulo: Saraiva, 2015, v. 7.

COSTA, Daniel C. O critério tetrafásico de controle judicial do plano de recuperação judicial. In: COSTA, Daniel C. *Insolvência empresarial: temas essenciais*. Curitiba: Juruá, 2019.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EIDENMÜLLER, Horst. What can restructuring laws do? *European Business Organization Law Review*, Haia, v. 24, p. 231-249, mar. 2023.

ESPÍNDOLA, Ruy. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1999.

FISHER, Timothy; MARTEL, Jocelyn. Empirical evidence on the efficiency cost of a debtor-friendly bankruptcy system. *SSRN*, Amsterdã, p. 1-43, jul. 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1997.

GOODE, Roy. *Principles of corporate insolvency law*. London: Sweet & Maxwell, 2011.

HOTCHKISS, Elizabeth. Postbankruptcy performance and management turnover. *The Journal of Finance*, v. 50, n. 1, p. 3-21, março de 1995.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *Orderly & effective insolvency procedures*. Washington, DC: IMF, 1999.

JACKSON, Thomas. *The logic and limits of Bankruptcy Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1986.

KEAY, Andrew; WALTON, Peter. *Insolvency law corporate and personal*. Bristol: Jordan Publishing, 2020.

- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa: Caluste Gulbenkian, 1991.
- LEMMON, Michel; MA, Yung-Yu; TASHJIAN, Elizabeth. Survival of the fittest? Financial and economic distress and restructuring outcomes in chapter 11. SSRN, Amsterdã, p. 1-65, jan. 2009.
- LEVITIN, Adam. *Business bankruptcy*. St. Paul: Wolters Kluwer, 2015.
- LOPES, Othon de Azevedo. *Princípios jurídicos e regulação*. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito da PUC-SP, São Paulo, 2011, p. 251.
- MCCORMACK, Gerard. *Corporate rescue law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.
- MCGOWAN, Müge; ANDREWS, Dan. *Design of insolvency regimes across countries*. Paris: OECD, 2018.
- MERCADANTE, Renata Dantas. *O abuso da preservação da empresa nas recuperações judiciais: o contrato de locação como evidência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
- MILLER, Harvey; WAISMAN, Shai. Is chapter 11 Bankrupt? *Boston College Law Review*, v. 47, n. 1, p. 129-182, 2005.
- NATIVIDADE, Albino Matias. *Preservação da empresa*. Curitiba: JM Editora, 2011.
- NEGRÃO, Ricardo. *Manual de direito comercial e de empresas*. São Paulo: Saraiva, 2020.
- NEGRÃO, Ricardo. *Preservação da empresa*. São Paulo: Saraiva, 2019.
- PERIN JUNIOR, Ecio. *Preservação da empresa na Lei de Falências*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RAZ, Joseph. Legal principles and the limits of law. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 81, p. 823, 1972.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1974.
- ROCHA, Cármen Lúcia. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SACRAMONE, Marcelo. *Comentários à lei de recuperação de empresas e falência*. São Paulo: Saraiva, 2021.

- SERRA, Catarina. *Lições de direito da insolvência*. Coimbra: Almedina, 2018.
- SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos princípios jurídicos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 160, p. 269-289, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, p. 607-630, 2003a.
- TELLECHEA, Rodrigo; SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe. *História do direito falimentar: da execução pessoal à preservação da empresa*. São Paulo: Almedina, 2018.
- TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Empresarial: Falência e Recuperação de Empresas*. São Paulo: Atlas, 2017, v. 3.
- UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW – UNCITRAL. *Legislative guide on insolvency law: part I and II*. New York: UNCITRAL, 2005.
- VASCONCELOS, Arnaldo. *Teoria geral do direito: teoria da norma jurídica*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- WARREN, Elizabeth. Bankruptcy policy. *University of Chicago Law Review*, v. 54, n. 3, p. 775-814, Verão, 1987.
- WARREN, Elisabeth. *Chapter 11: Reorganizing American businesses*. New York: Wolters Kluwer, 2008.
- WHITE, Michele. Corporate bankruptcy as a filtering device: Chapter 11 reorganizations and out-of-court debt restructurings. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 10, n. 2, p. 268-295, Outubro, 1994.
- WORLD BANK. *Principle for effective insolvency and creditor/debtor regimes*. Washington: World Bank, 2016.

Recebido: 24/06/2025  
Aprovado: 16/07/2025

# MAL DE ARCONTE: SINTOMAS DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

*ARCHON FEVER: SYMPTOMS OF THE SOCIAL  
SECURITY BALANCE IN THE CONSTITUTIONAL  
JURISDICTION*

*Pablo Pedrosa<sup>1</sup>  
Raul Lopes de Araújo Neto<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Teses superlativas sobre os pratos. 2. O sistema de subemprego da sociedade de risco. 3. As disputas tributárias sobre os pratos. 4. *Mal de arconte*. Conclusão. Referências.

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela UFPI. Procurador da Fazenda Nacional

2 Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Professor e coordenador adjunto do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

**RESUMO:** O artigo identifica sintomas de como o déficit da balança previdenciária manifesta-se direta ou indiretamente na jurisdição constitucional. Analisa como a ausência de reformas políticas resolutivas sobre o tema desloca o debate para o Supremo Tribunal Federal (STF), que assume o papel de censor moral sobre os valores que deverão prevalecer em temas relevantes para a balança previdenciária, como novas formas de relação de trabalho em uma sociedade de risco e mecanismos de eficiência do sistema tributário progressivo e solidário em uma sociedade de concentração de renda. De que forma a paralisia política em pautar e discutir uma reforma da previdência voltada para o equilíbrio sustentável da balança previdenciária acaba por transferir ao Judiciário a responsabilidade de equilibrar esses pratos, enquanto ele próprio se equilibra na tênue linha de fronteira entre a política e o ordenamento jurídico? Quais os sintomas na jurisdição constitucional desse papel atribuído ao Judiciário de contornar (ou suprir) a ausência dessas reformas? O artigo reflete sobre o papel de superego da sociedade assumido pelo STF como arconte da balança previdenciária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Balança previdenciária. Subemprego. Tributação. Jurisdição constitucional. Moral. Solidariedade.

**ABSTRACT:** The article identifies symptoms of how the deficit Social security scales manifests itself directly or indirectly in constitutional jurisdiction. Analyzes how the absence of decisive political reforms on the issue displaces the debate for the STF, which assumes the role of moral censor on the values that should prevail in topics relevant to the social security balance, such as new forms of work relationships in a risk society and mechanisms efficiency of the progressive and solidarity tax system in a society of income concentration. How does the political paralysis in planning and discussing a social security reform aimed at the sustainable social security balance end up transferring the responsibility for balancing these plates to the Judiciary, while it itself balances on the thin line between politics and the legal system? What are the symptoms in constitutional jurisdiction of this role attributed to the Judiciary of circumventing (or making up for) the absence of these reforms? The article reflects on the role of society's superego assumed by the Federal Supreme Court as archon of the social security balance.

**KEYWORDS:** Social security balance. Underemployment. Taxation. Constitutional jurisdiction. Morality. Solidarity.

## INTRODUÇÃO

Uma consulta a qualquer dicionário da língua portuguesa revelará dois significados principais para o termo funâmbulo. Em um sentido literal, ele remete ao equilibrista que faz apresentações públicas andando sobre uma corda bamba. Em um sentido figurado, refere-se àquele que muda facilmente de opinião. A ambivalência semântica do termo traduz o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da jurisdição constitucional impactada pela balança previdenciária.

O tema da balança previdenciária concentra-se, naturalmente, no estudo das causas do desequilíbrio entre o lado do custeio e dos benefícios previdenciários e no estudo das soluções e alternativas propostas ao atual regime de repartição adotado pela previdência pública no Brasil. Entre as divergências sobre a melhor alternativa que garanta a sustentabilidade e a efetividade do sistema, inclusive do ponto de vista dos direitos sociais, há um consenso: a necessidade da reforma para evitar o colapso total do sistema.

Nesse sentido, somam-se pesquisas e estudos sobre aspectos econômicos e demográficos indispensáveis para a compreensão dos fatores determinantes do déficit da previdência e sobre modelos alternativos ao atual como solução para equilibrar os pratos da balança.

O presente estudo não contribui nesse aspecto, mas pretende refletir sobre os sintomas, no âmbito da jurisdição constitucional, desse diagnóstico, cuja prescrição não chega. De que forma a paralisia política em pautar e discutir uma reforma da previdência voltada para o equilíbrio sustentável da balança previdenciária acaba por transferir ao Judiciário a responsabilidade de equilibrar esses pratos, enquanto ele próprio se equilibra na tênue linha de fronteira entre a política e o ordenamento jurídico? Quais os sintomas na jurisdição constitucional desse papel atribuído ao Judiciário de contornar (ou suprir) a ausência dessas reformas?

## 1. TESES SUPERLATIVAS SOBRE OS PRATOS

A relação jurídica previdenciária assume uma dupla face. De um lado, tem por objeto a prestação de benefícios ou serviços sociais, nos quais o segurado ou seus dependentes são sujeitos ativos a exigir do Estado, que assume o polo passivo da relação; de outro, o objeto é a contribuição do segurado para financiar os custos de todo o sistema, habilita-o, ao mesmo tempo, como segurado com direito aos benefícios sociais. A relação de prestação pressupõe, nessa linha, uma relação prévia de custeio que se realiza por meio do pagamento das contribuições previdenciárias, compondo os pratos da balança previdenciária.

A balança previdenciária pode ser definida como a relação entre os seus dois pratos: custeio e benefício, isto é, o custo dos benefícios sociais previstos na legislação e as formas de custear o sistema. Essa relação aponta para um déficit histórico na balança previdenciária, de forma que a parte do benefício não encontra equilíbrio com a parte do custeio. Entre os fatores que desequilibram a balança estão a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida da população. Afinal, o envelhecimento da população pressiona pela concessão de mais benefícios, que se estendem por mais tempo, ao mesmo tempo em que retira contribuintes da base de arrecadação.

O Brasil adota o sistema de financiamento de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos são utilizadas para pagar os benefícios dos aposentados e pensionistas. É um modelo construído sob a ideia de solidariedade entre gerações, no qual as contribuições atuais pagam os benefícios daqueles que já se aposentaram. Por outro lado, torna complexa a relação entre valores de contribuição e de benefício. Um dos efeitos do modelo de repartição é a natureza tributária que as contribuições adquirem, perdendo seu caráter de poupança e turvando a relação atuarial entre contribuição e benefício, que é mais evidente no sistema de capitalização. Nesse caso, “a contribuição – em vez de interpretada como um tributo (caso da repartição) – seria interpretada pelos trabalhadores como uma poupança (caso da capitalização), aumentando a formalização no mercado de trabalho” (Nery, 2018, p. 14).

O financiamento no modelo atual de repartição simples fragiliza uma “justiça atuarial, decorrente da relação mais óbvia entre o valor do benefício e as contribuições anteriores” (Nery, 2018, p. 15), tornando-se refém da eficiência do sistema tributário. Por outro lado, esse mesmo modelo sente diretamente o impacto de alterações sociais e econômicas, pois é “mais suscetível a riscos demográficos e de mercado de trabalho” (Nery, 2018, p. 2).

Esses dois aspectos do atual modelo brasileiro são fundamentais para a análise proposta no presente artigo. De um lado, o financiamento depende da eficiência do sistema tributário, arena de disputas judiciais prolongadas, instáveis e de grande impacto econômico nos tribunais. Esse tipo de litigiosidade também está fortemente concentrado sobre as contribuições que financiam o sistema de toda seguridade social. É impossível blindar esse contencioso da pressão sobre o equilíbrio da balança previdenciária.

Por outro lado, a maior suscetibilidade aos riscos demográficos e do mercado de trabalho afeta diretamente o sistema de arrecadação, pressionando por uma solução política capitaneada pelo Poder Executivo e pelo Parlamento, cuja omissão desloca o debate para os tribunais. Para além da ausência de legitimidade democrática, o Judiciário talvez não seja o espaço adequado

para essas discussões complexas e, tampouco, para regulamentá-las a partir de decisões judiciais.

Enquanto a decisão política é procrastinada por esse bloqueio coletivo, o Judiciário acaba por assumir um papel institucional atípico, tentando equilibrar os pratos da balança previdenciária, tendo ele mesmo que se manter na corda bamba da fronteira institucional entre o Judiciário e a política. A imagem pode ser materializada colocando, em um dos pratos, o julgamento sobre a possibilidade de revisão da vida toda e, no outro, a chamada tese do século.

Em 2024, o STF finalizou o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2110 (Brasil, 2024) e 2111 (Brasil, 2024), fixando o entendimento contrário à possibilidade daquilo que ficou conhecido como revisão da vida toda, definindo que a regra de transição do fator previdenciário, que exclui as contribuições anteriores a julho de 1994, é de aplicação obrigatória. É inegável que o impacto econômico no âmbito da balança previdenciária foi determinante para mudança de entendimento do Tribunal. Pesou o prato do custeio.

Sem perder a adjetivação superlativa, tem-se a chamada tese do século. No julgamento do Recurso Extraordinário 574.706 (Brasil, 2017), também com repercussão geral (Tema 69), o STF decidiu que o ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS. O entendimento do STF tem grande impacto para os cofres públicos e, mais uma vez, utilizou-se da modulação de efeitos da decisão. Nos Embargos de Declaração ao Recurso Extraordinário 574.706-ED (Brasil, 2021), o Tribunal limitou os pedidos de repetição do indébito ou de compensação do tributo declarado inconstitucional aos fatos geradores do tributo ocorridos antes do marco temporal fixado pelo STF, ressalvadas as ações judiciais e os procedimentos administrativos protocolados até 15.3.2017, data do julgamento.

O fundamento do impacto econômico ficou evidente. Números calculados pela União sobre o impacto da decisão foram utilizados para formar o entendimento sobre a necessidade de restringir os *efeitos* do julgado. E, de forma sintomática, o impacto é expressamente comparado com a economia esperada com a reforma da previdência. Sintoma claro de quem está tentando igualar os pratos no campo da tributação.<sup>3</sup>

Ainda nesse julgamento, ao avaliar a possibilidade de modulação de efeitos, fez-se referência expressa aos dados demonstrando que a grande

3 Cf. voto do Ministro Gilmar Mendes, “[...] estima-se o impacto desse julgamento em R\$ 250 bilhões no período de 5 anos. Em termos comparativos, a previsão de economia com a recém aprovada Reforma da Previdência foi estimada em R\$ 630 bilhões, porém, em 10 anos. (Fonte: FOLHA. Economia com a reforma da Previdência é de R\$ 630 bilhões, estima IFI, órgão do Senado. *Folha de S. Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/economia-com-a-reforma-da-previdencia-e-de-r-630-bilhoes-estima-ifi-orgao-dosenado.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2021.)”.

“Os números são vultosos e certamente impactarão a capacidade de custeio e investimento do Estado” (Brasil, 2021).

maioria dos processos mapeados sobre o assunto foram ajuizados a partir do ano de 2017. “Tem-se, portanto, a repercussão geral contribuindo com a proliferação da litigância, e não o contrário. Eu chamaria o fenômeno de ‘litigância secundum eventum litis’ na Repercussão Geral”, alertou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no RE 574.706-ED (Brasil, 2021). Um dos efeitos do funambulismo é a mudança de entendimento instauradora de litigiosidade em uma jurisdição, paradoxalmente, modelada para estabilizar a jurisprudência.

A utilização da modulação dos efeitos das decisões é sintomática desse processo em que aspectos econômicos e políticos atravessam o julgamento no vácuo de reformas estruturais que atualizem democraticamente os sistemas tributários e previdenciários. Os efeitos econômicos das decisões que alcançam toda a sociedade, e não só as partes de um processo judicial, precisam ser calibrados.

A instabilidade do entendimento judicial causa insegurança jurídica e estimula a litigiosidade, reforçando o deslocamento do debate político-econômico para os tribunais. A judicialização tem um custo e é, em si, excludente. O acesso à justiça, especialmente aos tribunais de segunda instância e superiores é um privilégio distante para a maioria da população. A alimentação desse fenômeno reforça, nesse sentido, o déficit democrático, concentrando o debate político em uma pequena parcela da população com acesso aos tribunais superiores. Esse déficit democrático pode agravar-se ainda mais quando colocado sobre um dos pratos tema dos mais complexos para que o STF, como um funâmbulo, consiga equilibrar, mantendo-se firme na linha divisória entre a política e o direito: as novas formas de relação de trabalho.

## **2. O SISTEMA DE SUBEMPREGO DA SOCIEDADE DE RISCO**

Ulrich Beck (2010) inclui, entre um dos fenômenos da diluição do risco na sociedade contemporânea, a transição do sistema de pleno emprego padronizado para o sistema de subemprego flexível e plural. O sociólogo analisa como a concepção de trabalho estável sob jornada integral, já relativizada por formas plurais de flexibilização da jornada de trabalho, é completamente desmanchada em face de novas formas de dispersão espacial e temporal do trabalho. “Em lugar da configuração fabril visível do trabalho, concentrada em edifícios e galpões de fábrica, tem-se uma organização fabril invisível” (Beck, 2010, p. 208).

Mas a complexidade do fenômeno está menos na sua constatação descritiva, no seu aspecto visível, materializado nos grandes galpões industriais abandonados, e mais nos efeitos de sua adoção generalizada e “aceita”

pela integração do risco social pelos trabalhadores – o subemprego – que é compensada com um suposto ganho de gestão de tempo e flexibilização do controle espacial.

Contudo, já é possível dizer que a flexibilização da jornada de trabalho, a conversão de empregos de jornada integral nos mais variados postos de trabalho de jornada parcial não ocorrerá sem efeitos *sobre a renda*. Quer dizer, a partição da jornada de trabalho (que não combate o desemprego através do pleno emprego, mas com a uma generalização do subemprego) segue de mãos dadas com uma redistribuição, de cima para baixo, de renda, de garantias sociais, das oportunidades profissionais, do posicionamento dentro da empresa, no sentido de uma decadência coletiva (Beck, 2010, p. 208).

Para Beck (2010, p. 208), “a política de reajuste da jornada de trabalho é portanto também uma *política redistributiva* e gera novas incertezas e desigualdades sociais”:

Tudo isto quer dizer um desenvolvimento ambíguo e contraditório é posto em marcha, em razão do qual vantagens e desvantagens se associam indissolavelmente, mas cujas consequências e riscos consideráveis continuam a ser imprevisíveis, justamente para a consciência e atuação políticas (Beck, 2010, p. 209).

Outro ingrediente catalisador da dissolução do tradicional regime jurídico do emprego é a tecnologia, que, sob a popularização da inteligência artificial, confirma o aspecto imprevisível de sua utilização nas condições de trabalho. Por meio dessa tecnologia, a capacidade de automação ultrapassa as fronteiras dos parques fabris, ganha salas de aula, escritórios de advocacia, de engenharia e consultórios médicos, impondo uma revisão dos saberes e da própria formação desses nichos de trabalho elitizados e uma reflexão sobre a capacidade de absorção de profissionais cuja forma de trabalho tradicional pode ser reproduzida de forma não orgânica.

Mesmo Beck, reconhecendo a imprevisibilidade das transformações, não anteviu o alcance da automação pela inteligência artificial. O risco ainda parecia limitado aos trabalhadores pouco qualificados: “Um pequeno número de ‘profissionais da automação’ assume o lugar de um grande número de trabalhadores pouco qualificados ou mesmo desqualificados” (Beck, 2014, p. 214).

Outro estudo seminal sobre as transformações no mercado de trabalho é o do cientista social Claus Off. Em *Capitalismo desorganizado*, o autor faz um estudo minucioso sobre as transformações contemporâneas no mundo das

relações trabalhistas e as consequências políticas dessas mudanças, como a explosão da informalidade.

Segundo estudo do Ipea, em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada. Entre 2016 e 2019, a taxa de informalidade subiu de 40,4% para 42,8%. A informalidade é, sem dúvida, uma das principais causas de estrangulação do financiamento do sistema previdenciário, cujo arcabouço constitucional define o trabalho formal como a base de incidência das contribuições. Portanto, políticas de formalização do trabalho informal para que integrem o sistema de garantia e financiamento da seguridade são fundamentais.

Nessa linha, Off elenca razões pelas quais defende o processo de formalização do trabalho informal. Em síntese, seus argumentos podem ser agrupados em três fundamentos: transformações subjetivas e culturais que favorecem a adesão voluntária a essa modalidade de trabalho, redução dos custos de produção das empresas e, por fim:

Uma terceira razão, que serve como suporte para nossa tese de que existem precondições estruturais favoráveis para a formalização do setor informal é o argumento persuasivo da política do mercado de trabalho de que cada vez mais se torna improvável que o pleno emprego possa ser restabelecido e mantido sob condições políticas e econômicas realistas (Off, 1994, p. 102).

O terceiro fundamento torna evidente a necessidade de políticas públicas amplas e transversais que contemplem, com base em estudos, todos os efeitos colaterais possíveis decorrentes da institucionalização dessas novas formas de trabalho. Amplia, por outro lado, a pressão sobre uma reforma da previdência que busque alternativas voltadas ao equilíbrio da balança, na medida em que o pleno emprego perde espaço no capitalismo. A questão que permanece, alerta Off (1994, p. 102), é saber se essas medidas voltadas à formalização serão compreendidas como “econômica e politicamente discriminatória e resulta em deportação, em perda de direitos e empobrecimento ou se, ao contrário, preserva a autodeterminação formal e a liberdade de escolha no mercado de trabalho, e até possivelmente aumenta”.

Portanto, as transformações no mundo do trabalho reforçam a necessidade de uma reforma política previdenciária e da legislação trabalhista que abrace a complexidade do problema. Torna evidente, por outro lado, o risco da tentativa de institucionalização por meio da jurisdição constitucional.

Para uma compreensão da resistência às reformas mencionadas voltadas à inclusão dessas diferentes relações de trabalho, as quais Off denomina de “formas de atividade externas ao mercado de trabalho”, e que explicam

as dificuldades de enfrentá-las no campo político, o autor menciona três razões principais.

A primeira refere-se à incerteza quanto à estabilidade, intensidade e durabilidade da demanda por parte desses trabalhadores. Isto é, “a institucionalização, acompanhada de um mínimo de responsabilidade, controles e requisitos formais, dificultaria mais que aumentaria a capacidade da atividade auto-organizada”, questiona Off (1994, p. 103). A segunda refere-se a uma possível perda da qualidade e uniformidade do trabalho prestado causada por um processo subjacente de “desprofissionalização”. Por fim, indica objeções de grupos de pressão organizados, especialmente sindicatos e trabalhadores do setor público, no sentido de que essa institucionalização apresenta-se como uma espécie de concorrência aos setores sobre os quais se concentram esses profissionais. São questões complexas, sem respostas fáceis, e que estão colocadas sobre os pratos da balança previdenciária, entregues, mais uma vez, ao equilibrismo do STF.

No Recurso Extraordinário com Agravo ARE 1.532.603 (Brasil, 2025), o Tribunal, reconhecendo a repercussão geral da matéria em julgamento, determinou a suspensão de todos os processos que abordam a prática da *pejotização*. Discute-se a licitude da contratação de trabalhador autônomo como pessoa jurídica para a prestação de serviços. O contorno da lide determinante da repercussão geral foi definido da seguinte forma: “Competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços; e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade” (Tema 1389).

Mais uma vez, o contexto da decisão no ARE 1.532.603 (Brasil, 2025) é sintomático do vácuo de uma reforma que contemple novas formas de contratação, do deslocamento do debate para o Judiciário, e da instabilidade dos entendimentos judiciais, impulsionadores de litigiosidade. A decisão fala em “aumento expressivo do volume de processos”, em “reiterada recusa da Justiça trabalhista em aplicar a orientação desta Suprema Corte sobre o tema”, em “descumprimento sistemático da orientação do Supremo Tribunal Federal pela Justiça do Trabalho” e em um “cenário de grande insegurança jurídica, resultando na multiplicação de demandas que chegam ao STF”.

Emerge aqui outro sintoma na jurisdição constitucional desse deslocamento para o STF do debate recalcado sobre os fatores que afetam a balança previdenciária. Trata-se da utilização crescente das ações reclamationárias dirigidas ao STF e da flexibilização dos seus requisitos processuais, definidas pela jurisprudência do próprio Tribunal. Na maioria dos casos, a medida tem sido utilizada para alçar ao STF questões relacionadas principalmente ao reconhecimento de vínculos de emprego pelo TST, dissimulados fraudulentamente por contratos com empregados *pejotizados*.

Estudo realizado pela Associação Nacional dos Juizes da Justiça do Trabalho em parceria com a Universidade de São Paulo (2023, p. 122-123) analisou esse fenômeno, que indica, além da recorrência da reclamatória, sua desnaturação por meio da flexibilização dos seus requisitos de aderência ao precedente e a sua limitação ao revolvimento de fatos e provas.

Verifica-se, portanto, que a reclamação tem sido proposta como instrumento para a “recorribilidade extraordinária”, no sentido de visar que o STF afaste a competência material originária da Justiça do Trabalho de analisar os casos de fraude na contratação a “pejotização dos corretores e imóveis”, com o reconhecimento do vínculo empregatício. Embora a Suprema Corte tenha consagrado o entendimento de que, em sua função de Corte de Precedentes, não lhe cabe reexaminar a prova dos autos, inclusive em sede de reclamatória, tal requisito, muitas vezes, não tem sido observado.

Vale ressaltar que o STF tem alargado, sem distinção, o precedente firmado sobre terceirização de mão de obra e utilizado como paradigma para análise em casos distintos, como os casos de *pejotização*, exemplo do ARE 1.532.603 (Brasil, 2025).

O contorno da lide definido pelo STF e o contexto indicado na decisão são fortes indicativos de que o julgamento pode analisar o tema sob o viés exclusivamente da legislação trabalhista, em evidente disputa institucional com o TST, desconsiderando o impacto previdenciário que a liberalidade da pejotização pode gerar. Com efeito, do ponto de vista do direito do trabalho, a pejotização pode ser compreendida como manobra ilícita para mascarar a relação de emprego e sonegar direitos trabalhistas. No entanto, essa forma jurídica abusiva também implica em uma espécie de desformalização da remuneração, afetando a arrecadação das contribuições previdenciárias e impostos.<sup>4</sup>

Ainda pelos contornos antecipados do julgamento, há forte indicativo de preavalecimento do valor da “liberdade de organização produtiva” – ARE 1.532.603 (Brasil, 2025). Sob essa racionalidade, corre-se o risco de fragilizar o princípio da solidariedade que fundamenta o sistema previdenciário. Ainda, o espaço estreito de participação democrática em processo judicial alçado ao STF pode excluir outros atores importantes na discussão. A lógica judicial pela qual casos isolados, como o julgamento citado, acabam por determinar regras gerais em substituição às políticas públicas podem

---

4 Ver, nesse sentido, Rcl 64.608 (Brasil, 2024), em que a *pejotização* foi considerada como estratégia abusiva e foi objeto de lançamentos tributários pela Receita Federal por omissão de rendimentos no valor de R\$ 25 milhões, anulados por decisão do STF.

agravar a sustentabilidade da balança previdenciária, promovendo a erosão da base de incidência das contribuições.

Analisando dados do IBGE, Araújo Neto (2023, p. 133) conclui:

Pela leitura dos dados apresentados, a balança fiscal da previdência possui dois grandes desafios. Um deles decorrente da diminuição da arrecadação causada pelo crescimento da precarização das relações de trabalho, que impacta diretamente no número de contribuições para a previdência, fazendo com que existam mais indivíduos sem vínculo com o regime geral de previdência social. Diminui-se, portanto, a arrecadação e se eleva o número de indivíduos expostos aos riscos sociais.

A questão tributária, portanto, ganha fundamental importância para o equilíbrio da balança.

### **3. AS DISPUTAS TRIBUTÁRIAS SOBRE O PRATO**

A questão tributária, portanto, ganha fundamental importância para o equilíbrio da balança. E de alguma forma todas as reformas anteriores tentando minimizar o desequilíbrio na balança promoveram alterações no campo tributário. No entanto, como bem ressalta Araújo Neto (2023a, p. 141),

O incremento do lado arrecadatório pode se dar por reformas. Ocorre que as últimas realizadas comumente trazem apenas uma reconfiguração (majoração) de alíquotas de contribuições e que, atualmente, não se apresentam como a mais adequada medida para o reequilíbrio da balança, pois fatores como a baixa fecundidade e o aumento do trabalho informal se mostram com alto poder de desequilíbrio orçamentário.

Assim, se o caminho para sustentação da balança previdenciária passa pelo incremento arrecadatório ele não pode limitar-se a simples majorações das alíquotas das contribuições já existentes, dependentes da relação trabalhista formal. Como visto, a institucionalização dessas relações tem sido realizada, na ausência de discussões amplas na esfera política, pelo Judiciário, onde tem prevalecido a concepção de ampla liberdade para as atividades empresariais.

Nesse sentido, parece relevante deslocar o olhar para uma intensa litigiosidade no âmbito tributário, de impacto bilionário para o equilíbrio de todo o sistema de seguridade social. É possível mapear recentes julgamentos de impacto nesse lado da balança no âmbito do STF e como eles são afetados por mudanças de entendimento e pela técnica de modulação dos efeitos da decisão – ambos sintomas de quem exerce essa função funâmbula com a balança previdenciária nas mãos.

Os temas de repercussão geral 881 e 885 foram definidos em razão do debate sobre os efeitos da coisa julgada em matéria tributária, tendo como pano de fundo a inconstitucionalidade da CSLL, posteriormente considerada constitucional pelo STF. O Tribunal entendeu que, mesmo nos casos em que a constitucionalidade for reconhecida de forma difusa, mas com repercussão geral, há interrupção automática dos efeitos das decisões. Na prática, autorizou-se a cobrança desses tributos mesmo daqueles que tinham afastado sua incidência por força de decisão transitada em julgado. Nesse julgamento, o STF, apoiado na ideia de igualdade de concorrência, preferiu não modelar os efeitos da decisão em detrimento da alegação de segurança jurídica pelo respeito aos efeitos da coisa julgada.

Em outros dois Recursos Extraordinários, o RE 599.658 (Brasil, 2024) e o RE 659.412 (Brasil, 2024), objeto dos Temas 630 e 684 respectivamente, julgados em conjunto e de forte impacto para o financiamento da seguridade social, o STF entendeu como devida a cobrança de PIS e COFINS sobre as receitas obtidas com locações de bens móveis e imóveis, desde que a locação seja uma atividade típica da empresa. Nesse caso, não obstante os embargos de declaração manejados pelas empresas, requerendo expressamente a modulação dos efeitos da decisão, o Tribunal não identificou razões de segurança jurídica ou interesse social que justificassem tal modulação.

Em outro exemplo, dessa feita, relativo especificamente à previdência social, o STF concluiu o julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 1.072.485-ED (Brasil, 2024) sobre o momento de aplicação do entendimento do STF firmado em agosto de 2020 sobre a incidência de contribuições previdenciárias sobre o valor do terço de férias. Aqui, prevaleceu a segurança jurídica e a proteção às empresas quanto à cobrança relativa ao período anterior ao entendimento do Tribunal em 2020, preservando os pagamentos feitos e não questionados na justiça. Justificou-se a modulação pela mudança de entendimento da Corte, que antes considerava a matéria de natureza infraconstitucional, cujo entendimento do STJ era pela não incidência das contribuições.

Em outra decisão que equilibrou os pratos da balança, o STF (Brasil, 2023), no julgamento do Recurso Extraordinário 700.922, com repercussão geral definida pelo Tema 651, reconheceu a inconstitucionalidade da contribuição à seguridade social incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção pelo empregador rural pessoa jurídica, prevista no artigo 25, incisos I e II, da Lei n. 8.870/1994, na redação anterior à Emenda Constitucional n. 20/1998. A União, no âmbito dos Embargos de Declaração RE 700.922-ED (Brasil, 2024), obteve o reconhecimento da necessidade de modulação dos efeitos da decisão para evitar a multiplicação de ações de repetição de indébito tributário, sob o argumento de que a tributação ocorria

sob o entendimento pacificado daquele Tribunal. Prevaleceu a segurança jurídica, resguardando o direito dos que já tinha optado pela judicialização.

Ainda, pode-se mencionar que pesou o prato do financiamento no julgamento do Recurso Extraordinário 722.528 (Brasil, 2024), com repercussão geral (Tema 1280), quando o STF decidiu pela constitucionalidade da cobrança do PIS/COFINS de entidades fechadas de previdência complementar sobre as receitas provenientes de aplicações e investimentos financeiros que derivam de seu patrimônio.

São julgamentos recentes que ilustram como o equilíbrio da balança é exercido pelo STF e como é sintomático dessa função funâmbula o deslocamento do julgamento para o momento da modulação dos seus efeitos. O deslocamento da jurisdição para a calibragem da decisão acaba por instaurar um ciclo no qual o Judiciário, para minimizar o impacto da mudança de seus entendimentos, maneja o tempo, ora preservando a segurança jurídica, ora a isonomia, mas quase sempre premiando a opção pela judicialização, em prestígio à coerência funcional do sistema. Se o peso da balança equilibrada pelo Judiciário também o torna um funâmbulo, em sentido figurado, instabilizando o entendimento jurisprudencial, ganha relevo a calibragem dos efeitos de suas decisões, onde a opção pela judicialização é sempre premiada. Fecha-se o ciclo em um contexto em que o equilíbrio da balança previdenciária é deslocado para o STF e ele mesmo vê-se obrigado a se equilibrar na, cada vez mais tênue, fronteira entre a política e o direito.

As mudanças de entendimento, das quais decorre, naturalmente, a judicialização dos direitos, são um sintoma do equilíbrio da balança pelo Judiciário. Mas essa gênese contenciosa é determinada menos pela crença efetiva em um direito e mais pela busca por um critério de discrimen a ser identificado e reconhecido na modulação dos efeitos da decisão. Afinal, quem não ajuizar pode ser excluído do alcance da decisão. O poder de arbitrar os efeitos da decisão no tempo, por sua vez, funciona como um antídoto, cada vez mais utilizado, para minimizar impactos de mudanças de entendimento, acabando por inibir, como toda crença na eficácia de um remédio de fácil manipulação, medidas profiláticas no sentido de delimitar e fortalecer o campo das soluções políticas-democráticas.

Não se trata, portanto, de analisar o caráter consequencialista que a argumentação adquire no âmbito da jurisdição constitucional, mas entendê-la como um sintoma do deslocamento para o Judiciário do equilíbrio da seguridade social. A tributação relativa ao financiamento da seguridade social não pode prescindir de sua dimensão solidária, e a modulação dos efeitos de suas decisões é um momento em que esse valor pode ser resgatado.

Seminal, nesse sentido, é o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento dos RE 574.706 (Brasil, 2017). Seus argumentos foram decisivos para a modulação dos efeitos da decisão que excluiu o ICMS da base de

cálculo do PIS e da COFINS, entre os quais os itens “E” e “F” denominados respectivamente de “Consequências para o financiamento da Seguridade Social” e “Tentativas de reduzir a arrecadação por via oblíqua só tornam o sistema tributário mais complexo e oneroso”.

De matriz assumidamente consequencialista,<sup>5</sup> o voto resgata valores fundamentais para a sustentabilidade da seguridade social, ao tempo em que revela claramente a principal hipótese objeto deste estudo, isto é, o STF como funâmbulo da balança. A preocupação com o financiamento da seguridade social é exposta como um dos argumentos:

Sem dúvida, a universalização do acesso à saúde; a absorção dos rurícolas à previdência a despeito da ausência de contribuição pertinente; a criação de provento mensal vitalício para idosos e deficientes sem renda; e a fixação do salário mínimo para os benefícios continuados acrescentaram muito aos gastos necessários para financiar a seguridade social, razão pela qual são necessárias outras fontes além da folha salarial (RE n. 574.706/PR).<sup>6</sup>

A constitucionalidade ou não da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS não está imune do equilíbrio da balança, ressalta o voto:

Inequivocamente, a carga tributária existente hoje no Brasil é exagerada e disfuncional. A discussão é, porém, complexa e não se deixa resolver com meras restrições a um dos lados da balança. É indispensável que o problema seja solucionado equilibrando cortes de receita e de despesa.<sup>7</sup>

Não por acaso, o Ministro, ao defender a manutenção do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS, alerta que sua exclusão redundará em outras medidas utilizadas como paliativos para sustentar a balança previdenciária, como a majoração de alíquotas. Não há dúvida de que o equilíbrio da balança e da seguridade também está em julgamento. “Portanto, a consequência inevitável da exclusão do ICMS da base de cálculo das contribuições será o aumento de alíquota, ou a instituição/majoração de outras fontes de receita, sem que isso acarrete melhoria na eficiência ou equidade do sistema tributário”.<sup>8</sup>

A defesa da constitucionalidade da lei tributária passa por questões de eficiência e equidade do sistema tributário, que ressaltam sua função

---

5 O voto cita expressamente obra do jurista estadunidense Richard Posner, um dos maiores defensores da argumentação consequencialista e da análise econômica do direito.

6 Voto do Ministro Gilmar Mendes no RE n. 574.706.

7 Idem.

8 Idem.

distributiva. A modulação dos efeitos da decisão, alicerçada em conceitos jurídicos abertos, como segurança jurídica e excepcional interesse social, são acessos para a discussão dessas concepções em torno da tributação e do Estado fiscal, atribuindo um contorno político à discussão.

Na maior parte das vezes, quando o direito tem um papel na (re) distribuição, isso depende de decisões políticas anteriores, o que significa dizer que o sistema tributário, por exemplo exerce um papel importante na tentativa de reduzir desigualdades em uma sociedade, contudo, a reformulação desse sistema depende, primeiramente de decisões políticas (Acca, 2019, p. 19-20).

“A dificuldade não está na economia. Está na política”, reconhece Joseph E. Stiglitz (2020, p. 229), para ressaltar a obviedade de que a própria sustentabilidade do sistema capitalista passa pela equidade tributária para o financiamento das políticas de efetivação dos direitos sociais e da sustentabilidade da balança previdenciária.

Samuel Fleischaker (2006, p. 91-92) reabilita o pensamento de Adam Smith como precursor desse elemento distributivo e solidário do direito tributário em uma economia diversa da atual. Ressalta que foi Smith, “quem primeiro atraiu ampla atenção para os danos que a pobreza causa na vida dos pobres”, propondo “recomendações distributivas” em *A riqueza das nações*, como “tributando-se os ricos com taxa mais elevada que os pobres”, ou “empregando-se receitas fiscais, arrecadadas tanto de ricos como de pobres, para prover recursos públicos que beneficiarão sobretudo os pobres”.

As concepções do pai do liberalismo econômico, ainda que mais intuitivas do que efetivamente sistematizadas e aprofundadas, são simbólicas no sentido de indicar o descolamento da racionalidade neoliberal dessa concepção distributiva da tributação.

Dardot e Laval (2016, p. 191) analisam como, especialmente a partir dos anos 80, teve início um processo de descolamento estratégico da racionalidade neoliberal do pensamento liberal clássico, representado pela ideologia do *laissez-faire*, em face da qual se concentrou a crítica antiliberal. A partir dessa estratégia, o pensamento neoliberal foi se infiltrando em todos os aspectos da vida social, através de uma “racionalidade global que permaneceu despercebida”. Essa razão neoliberal vai se opor veementemente ao papel distributivo da tributação:

Nos últimos trinta anos, o “custo do Estado” e o peso excessivo dos impostos foram constantemente alegados para legitimar uma primeira virada do plano fiscal. Outras críticas se juntaram a essa, ampliando a ideia do desperdício burocrático: o caráter inflacionário dos gastos do

estado, o tamanho insuportável da dívida acumulada, o efeito dissuasivo de impostos muito pesados e a fuga de empresas e capitalistas do espaço nacional, que se tornou “não competitivo” por causa do peso dos encargos sobre rendimentos de capital (Dardot; Laval, 2016, p. 207).

Na contramão desse pensamento, a ideia da distributividade do sistema tributário, como forma de mitigar a desigualdade social, financiando a efetivação de direitos sociais, é, atualmente, defendida por vários estudiosos contemporâneos como único caminho de sustentabilidade do sistema capitalista. “Um sistema de taxaço progressivo, justo e eficiente deveria ser parte importante de uma sociedade dinâmica e justa [...]” (Stiglitz, 2020, p. 227).

Seminal, nesse sentido, é o estudo de Thomas Piketty (2014) em *O Capital do Século XXI*. O autor, ao analisar a concentração de renda de vários países, constata que aquelas decorrentes da propriedade do capital são sempre mais desiguais que aquelas decorrentes do trabalho. Em razão dessa constatação, é que o autor vai defender a ideia de progressividade:

Se levarmos em conta o total das arrecadações, constataremos que o estado fiscal moderno muitas vezes está próximo de ser proporcional à renda, sobretudo nos países em que sua massa de arrecadação é grande. Não há nada de surpreendente nisso: é impossível arrecadar a metade da renda nacional e financiar direitos sociais ambiciosos sem demandar uma contribuição substancial do conjunto da população. Além disso, a lógica dos direitos universais que rege o desenvolvimento do Estado fiscal e social moderno combina muito bem com a ideia de uma arrecadação proporcional ou ligeiramente progressiva (Piketty, 2014, p. 482).

O contexto brasileiro, apesar de não ter sido incluído na pesquisa de Piketty (2014), não é diferente e confirma as conclusões do economista francês relativas à desigualdade de renda e de sua concentração naquelas decorrentes do capital. Nesse sentido, Medeiros (2023, p. 92), analisando o contexto nacional, conclui que “os rendimentos associados ao capital têm, em geral, uma concentração cerca de duas vezes maior que a observada nos rendimentos associados ao trabalho”. Ainda, segundo Medeiros (2023, p. 91-92),

A concentração dentro dos ricos se repete em outras fontes de renda. Três quartos das heranças, doações e meações são recebidos pelo 1% mais rico. Também três quartos de todos os rendimentos de aplicações financeiras e renda variável são apropriados pelo 1% mais rico da população. Ainda mais concentrados são os ganhos de capital: quatro quintos desses

rendimentos são recebidos pelo 1% mais rico. Nenhum rendimento é tão concentrado quanto esses, o que sinaliza uma enorme concentração da riqueza patrimonial.

Piketty (2014, p. 483) chama de “regressividade fiscal no topo da hierarquia social” esse fenômeno de extrema desigualdade no sistema tributário, cujas consequências para a sustentabilidade do próprio sistema social alcançam o pacto social, fragilizando o Estado fiscal e social preconizados na Constituição. Forçoso reconhecer que esses diversos regimes simultâneos de tributação *secundum fortuna* (e aqui a origem da palavra reforça o aspecto hereditário da riqueza, isto é, a sorte no berço) instauram e estimulam um individualismo e o egoísmo incompatível com o financiamento da seguridade social.

Se a regressividade fiscal no topo da hierarquia social se confirmar e se amplificar no futuro, é provável que haja consequências importantes para a dinâmica da desigualdade patrimonial e para o possível retorno de uma enorme concentração do capital. Além disso, é bastante óbvio que essa separação fiscal dos mais ricos talvez seja muito prejudicial para o consentimento fiscal em geral. O relativo consenso em trono do Estado fiscal e social, já frágil pelo baixo crescimento, encontra-se enfraquecido, sobretudo nas classes médias, que naturalmente têm dificuldades em aceitar pagar mais do que a as classes mais elevadas. Essa evolução favorece o aumento do individualismo e do egoísmo: uma vez que o sistema em seu conjunto é injusto, por que continuar a pagar pelos outros? Por isso é vital para o estado social moderno que o sistema fiscal que o mantém conserve um mínimo de progressividade ou, pelo menos, não se torne nitidamente regressivo no topo (Piketty, 2014, p. 483).

Tratam-se de manifestações do que Nabais chamou de *apartheid fiscal* no contexto de análise da sustentabilidade fiscal, da qual as teses tributárias submetidas a julgamento não podem permanecer blindadas.

Uma situação que acaba por onerar drasticamente outros contribuintes, porque lhes impõe, para além do pagamento dos impostos que lhes cabem, uma carga fiscal maior resultante do montante dos impostos que os favorecidos fiscais não suportam e dos impostos que os fugitivos fiscais, em virtude da capacidade de planeamento fiscal ou mesmo evasão fiscal eficaz, não satisfazem (Nabais, 2011, p. 37).

Nessa linha, a relação inexorável entre tributação progressiva e capacidade do Estado de promoção dos direitos desloca a compreensão

dos impostos para além da relação de poder do Estado e de sacrifício para os cidadãos, alcançando a ideia de cidadania fiscal. O termo, na concepção de Nabais (2005, p. 57) “significa que o estado fiscal implica uma cidadania de liberdade cujo preço reside em sermos todos destinatários do dever fundamental de pagar impostos”. Trata-se aqui de um dever fundamental, como categoria jurídica constitucional própria, “que integra o domínio da matéria dos direitos fundamentais, na medida que este domínio ou esta matéria polariza todo o estatuto (ativo e passivo, os direitos os deveres) do indivíduo”, como defende Nabais (2005, p. 14).

Reforça esse pensamento o desmistificador estudo de Stephen Holmes e R. Sunstein (2019, p. 96) em relação ao custo dos direitos:

Nossas liberdades em relação às intromissões do Estado não são menos dependentes do orçamento nacional que nosso direito à assistência do Estado. Ambas as liberdades precisam ser interpretadas. Ambas são implementadas por autoridades públicas que, recorrendo ao tesouro público, dispõem de amplo poder discricionário para interpretá-las e protegê-las.

Essa dimensão político-ideológica sobre a tributação de forma solidária, para garantia do funcionamento do Estado e de efetivação de direitos sociais, é resgatada como fundamento do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no RE n. 574.706 (Brasil, 2017). O Ministro filia-se ao pensamento de Casalta Nabais para destacar a ideia de dever fundamental de pagar impostos, criticando “o radicalismo das reivindicações de algumas organizações de contribuintes ou a postura teórica de alguns jusfiscalistas mais inebriados pelo liberalismo econômico”.<sup>9</sup>

A tentativa de reduzir a carga dos impostos por meio de *engenharias jurídicas* sofisticadas e preciosismos técnicos é inócua, justamente porque mantidos os custos com que o Estado deve arcar para a seguridade social. De alguma maneira, esses compromissos devem ser satisfeitos.<sup>10</sup>

É interessante observar como os valores que informaram o voto seminal de matriz consequencialista do Ministro Gilmar Mendes, na defesa do equilíbrio da balança, questionando, inclusive, as engenharias jurídicas de redução de impostos, com referência à doutrina tributária em defesa do Estado fiscal sustentável, foram censurados no julgamento do ARE 1.532.603/PR sobre a *pejotização*, no qual, o mesmo Ministro, em defesa da

9 NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 186-187. Apud Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no julgamento do RE n. 574.706/PR.

10 Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no RE n. 574.706/PR.

“liberdade de organização produtiva”, parece disposto a isolar o julgamento dos previsíveis impactos na balança previdenciária. Afinal, é inegável que a pejetização também pode transvestir-se em *engenharia jurídica de redução de impostos*, camuflando a relação empregatícia em contratos com pessoas jurídicas artificiais. A manobra, legalizada sem ressalvas e por categorias elitizadas, pode reforçar o *apartheid fiscal*, mencionado por Nabais (2011), por meio de contratos de trabalho diferenciados para determinadas categorias profissionais que, justamente pelas altas remunerações, mais poderiam contribuir com a seguridade do que os cativos do Fisco.

Insustentável pela receita perdida que origina e, conseqüentemente, pelo *apartheid fiscal* que a mesma provoca, desonerando os favorecidos e fugitivos fiscais e sobrecarregando os demais contribuintes que, não podendo obter leis fiscais de favor ou “fugir” aos impostos, se tornam verdadeiros “reféns” ou “cativos” do Fisco por impostos alheios (Nabais, 2011, p. 38).

No entanto, o custo da produção foi um argumento sempre utilizado pelo liberalismo clássico, mas que adquire, na versão neoliberal, uma dimensão moral ainda mais radical.

Uma das constantes do discurso neoliberal é a crítica da “dependência à assistência” gerada pela cobertura generosa dos riscos concedidos pelos sistemas de assistência social. Os reformistas neoliberais não só se serviram do argumento e do custo, como também alegaram a superioridade moral das soluções dadas ou inspiradas pelo mercado (Dardot; Laval, p. 211).

Pesa, portanto, sobre essa função equilibrista, uma intensa disputa moral. De um lado, a necessidade de financiamento dos direitos sociais, por meio de uma tributação progressiva, solidária; do outro, o discurso neoliberal que monopoliza, para si, o custo do Estado, denunciando o peso da carga tributária na cadeia produtiva, suportado por outrem.

O pensamento que instaura uma racionalidade solidária por meio da tributação progressiva como política distributiva, sem mesmo se indispor com o regime capitalista e, sim, como medida de sua própria sustentabilidade, não pode ser desdenhado nas propostas de equacionamento do déficit previdenciário. Reside nesse pensamento a justificativa para resgatar o fundamento solidário que as recentes reformas da previdência parecem dispostas a invisibilizar. Realizadas predominantemente pela racionalidade neoliberal, as sucessivas reformas previdenciárias, destacam Siqueira e Siqueira (2023, p. 203), buscaram mitigar o déficit da balança pela introdução intensa

“do equilíbrio atuarial e do binômio beneficiário/pagador [...] o que obnubila o caráter solidário da tributação e da atuação pública”. Segundo os autores,

Sob essa perspectiva de redução da máquina estatal, de simplificação da regulamentação e do afrouxamento da intervenção pública, se passou a demandar a redução do caráter de solidariedade na previdência pela crescente consideração à responsabilidade pessoal, o que se fez pela introdução do binômio beneficiário/pagador à previdência: uma vez que o beneficiário da previdência é um indivíduo identificável, se lhe deveria responsabilizar, prioritariamente, pelo seu custeio, assim como o empregador, que se utiliza da força laboral do trabalhador para gerar e acumular riqueza própria; mas não toda a sociedade (Siqueira; Siqueira, 2023, p. 203).

Trata-se, portanto, de uma disputa moral, cujo valor a ser censurado pode oscilar conforme o caso. Esse é mais um sintoma do funambulismo. O entendimento cambaleia conforme o caso.

Até aqui já se falou muito de sintomas que decorrem desse processo, que desloca o equilíbrio da balança previdenciária e a preservação da sustentabilidade da seguridade social para o STF, mas de que *mal* eles são indicativos?

#### **4. O MAL DE ARCONTE**

Se a utilização febril da modulação dos efeitos da decisão pode ser compreendida como outro sintoma do equilíbrio da balança previdenciária na jurisdição constitucional, ela é igualmente parte de um fenômeno maior, pelo qual a jurisdição constitucional se hipertrofia e as cortes constitucionais tornam-se uma espécie de censor moral, atuando, como superego da sociedade, no vácuo de um amplo debate democrático e das soluções políticas. “Nas demandas sociais por uma justiça pronta a expandir-se, encerra-se o círculo da delegação do superego” (Maus, 2010, p. 24).

Com efeito, o art. 27 da Lei n. 9.868/99, que disciplina a modulação dos efeitos das decisões no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, prevê como fundamentos para o manejo dos efeitos da decisão no tempo “razões de segurança jurídica e excepcional interesse social”. São conceitos abertos e indeterminados, mas antes “pontos de acesso de representações morais do juiz nem sempre racionais”, identifica Maus (2010, p. 23).

Debruçando-se sobre o fenômeno da expansão da jurisdição constitucional do Tribunal Constitucional Alemão, análoga à experiência nacional, que avança sobre as fronteiras da política e transforma as Cortes em censores morais da sociedade, Maus vai identificar essa sobreposição do Judiciário aos outros poderes.

A ascensão do Judiciário à posição de última instância da consciência social é acompanhada em todos os ramos jurisdicionais por um método de aplicação do direito que não apenas corrige as representações de Montesquieu quanto a seus elementos ilusórios, mas também as transforma em seu exato inverso (Maus, 2010, p. 28).

O exercício do equilíbrio da balança pelo STF ocorre justamente sobre essa linha que separa o Judiciário da política e que cambaleia, de um lado e de outro, na ausência de uma reforma previdenciária definitiva. Ou seja, as clássicas repartições montesquianas do poder tornaram-se obsoletas e já não dão conta dessa jurisdição constitucional que, balançando sobre essa linha, opera a “administração contenciosa da moral” (Maus, 2010, p. 40), em um campo cujo acesso era próprio da política. A adequação das normas à Constituição é operada a partir de valores sociais. “A desapropriação, por parte do Tribunal Supremo, dos processos de decisão dos interesses sociais e de formação da vontade política, bem como dos discursos morais é alcançada por meio de uma transformação fundamental do conceito de Constituição”. (Maus, 2010, p. 26).

Na medida em que os casos concretos que impactam a balança previdenciária chegam ao Supremo Tribunal e adquirem força normativa geral, ele vai tornando-se senhor dessa reforma bloqueada, operada, a partir desse lugar *arcontico*, “por uma atividade quase religiosa da justiça” (Maus, 2010, p. 26). Nesse sentido, conclui Maus valendo-se de mais um conceito freudiano (2010, p. 26-27): “o superego da jurisdição constitucional vai assumindo cada vez mais traços que correspondem ao desenvolvimento natural da consciência: ele está se tornando um portador da tradição, no sentido que Freud dá ao termo”.

A gramática freudiana – ego, id, superego e portador da tradição – que Maus se utiliza para análise do papel que os Tribunais adquirem na jurisdição constitucional sacralizada, em que a Constituição é sequestrada “como um texto fundamental, a partir do qual ‘escribas’ deduzem, como da Bíblia ou do Corão, os valores e comportamentos corretos” (Maus, 2010, p. 26), encontra o pensamento de Jacques Derrida (2001) em seu livro *Mal de arquivo: uma impressão freudiana*, onde o autor explora a relação entre arquivo, memória, psicanálise e a *pulsão de morte*. O arquivo, sob o olhar freudiano de Derrida, é um lugar não só de preservação do passado, mas de penhor de futuro, no qual se manifestam obsessões e pulsões.

Mas qual a relação com a jurisdição constitucional? Examinando a raiz da palavra arquivo, Derrida (2001, p. 12) expõe essa íntima relação entre poder e arquivo para resgatar o sentido original do termo *arconte*:

“arquivo” remete ao arkê no sentido nomológico, ao arkhe do comando. Como o archivum ou o archium latino [...] o sentido de “arquivo”, seu

único sentido, vem para ele do arkheion grego: inicialmente uma casa, um domicílio, um endereço, a residência dos magistrados superiores, os arcontes, aqueles que comandavam.

Aos arcontes, diz Derrida (2001, p. 13), cabiam “o direito e a competência hermenêuticos. Tinham o poder de interpretar os arquivos”. O STF, como um *portador da tradição*, acaba assumindo esse papel no exercício de sua jurisdição constitucional, por meio da qual pretende forjar um sistema funcionalmente coerente. A missão só é possível pela censura de uma parte dos interesses heterogêneos que pretende sincronizar. A função *arcôntica* requer o exercício do poder de consignação, que “tende a coordenar um único corpus em um sistema ou uma sincronia na qual todos os elementos articulam a unidade de uma configuração ideal”. (Derrida, 2002, p. 14). Esses elementos “remetem todas a esta topo-nomologia, a esta discussão arcôntica de domiciliação, a esta função árquica, na verdade patriarca, sem a qual nenhum arquivo viria à cena nem aparecia como tal” (Derrida, 2001, p. 13).

O resgate do termo *arconte* pelo filósofo argelino, como tradução de um poder hermenêutico absoluto condiz com a sua origem na Grécia Antiga<sup>11</sup> e se atualiza na crítica de Maus, dado o caráter sacro adquirido pela jurisdição constitucional e por evidenciar a relação intrínseca entre o poder, política, moral e censura. “O juiz torna-se juiz da própria lei [...] e sumo sacerdote de uma nova ‘sacralidade’ do direito suprapositivo não escrito. Nessa qualidade, está encarregado da função central da síntese da heterogeneidade social” (Maus, 2010, p. 31-32).

A identidade entre o lugar do arquivo e o lugar do arconte é, portanto, mais que etimológica. Ela abarca, além desse poder hermenêutico, a relação com o futuro, instauradora de pulsões. “É fácil perceber, e até interpretar, a necessidade de uma tal relação, se ao menos, como somos naturalmente tentados a fazer, associarmos o arquivo à repetição e à repetição do passado. Mas aqui trata-se do futuro e do arquivo como experiência irreduzível do futuro” (Derrida, 2001, p. 88). Afinal, as decisões na jurisdição constitucional assombram-se com seu impacto no tempo, não só naquilo que pretendem corrigir, olhando para as relações jurídicas pretéritas, mas principalmente naquilo que, a partir da decisão, se instaura como lei e que impacta o futuro. A inclinação consequencialista das decisões na jurisdição constitucional e a modulação dos seus efeitos no tempo é a melhor tradução desse poder de interferir na definição de um compromisso para o futuro e na construção do

11 O termo arconte traduz a confusão em um só poder de uma autoridade política e jurídica, cuja atividade hermenêutica adquire essa dimensão sacerdotal. Segundo Coulanges (2001, p. 154), “A confusão da autoridade política e do sacerdócio concentrada no mesmo personagem não foi interrompida conjuntamente com a realeza. A revolução que estabeleceu o regime republicano não superou funções cuja mistura parecia sumamente natural, sendo então a lei fundamental da sociedade humana. O magistrado que substitui o rei foi, como este último, um sacerdote, ao mesmo tempo que um chefe político. [...] Esse arconte, durante o exercício de seu cargo, devia usar uma coroa, tal como convinha a um sacerdote”.

que é o tempo passado. Nada essencialmente diferente do lugar-arquivo. Para Derrida (2001, p. 50-51), “trata-se do futuro, a própria questão do futuro, a questão de uma reposta, de uma promessa e de uma responsabilidade para o amanhã”.

O arconte traduz uma crítica à sobreposição do STF, como censor moral da sociedade, e ao legislador, que se desonera do enfrentamento dos problemas estruturais no campo político, como a necessidade de uma ampla reforma previdenciária, tornando a Corte o endereço desse espaço onde o recalque coletivo se materializa no peso da balança. “Os parlamentos podem se desincumbir da pressão dessas concepções vindas ‘de baixo’ tão mais facilmente quanto mais tenham internalizado, eles mesmos, os critérios funcionalistas de controle de constitucionalidade pelo Judiciário” (Maus, 2010, p. 39).

Mas a condição de superego da sociedade, de censor moral dos valores que podem ser contemplados na Constituição, e de portador da tradição de um grande poder hermenêutico-moral, na qual se vê o STF equilibrando a balança em seus julgamentos, não iria deixá-lo incólume a uma espécie de *mal*.

Derrida (2002) identifica, a partir de preceitos freudianos, os sintomas de um mal que acomete quem se encontra nesse lugar de poder hermenêutico, de censura e aprovação, típico dos senhores do arquivo, ao qual denomina de *mal de arquivo*. Aqui, por analogia, parece mais adequado chamá-lo de *mal de arconte*.

A utilização recorrente e expansiva de mecanismos de modulação das decisões, o uso recorrente e flexível da ação reclamatória constitucional e as instabilidades de seus entendimentos são sintomas desse mal de arconte, que o STF acaba por ser acometido ao assumir esse lugar de consciência moral coletiva. Algo como uma pulsão de morte, para usar o termo freudiano, de que se vale Derrida na diagnose de quem se vê nesse lugar de arconte. Uma pulsão que converge para a destruição do próprio lugar, se opondo a toda principiologia do poder arcôntico, isto é, para a desconfiguração dos próprios institutos tradicionais da jurisdição constitucional e da própria Constituição. Os sintomas aparecem pela modelação febril dos efeitos das decisões, pelo aumento das reclamações constitucionais, cujas condições de admissão são flexibilizadas, e pela instabilidade das próprias decisões.

Portanto, *mal de arconte* é a expressão de um estado que acomete o STF quando, convertido em superego da sociedade, exerce seu poder de censor moral no âmbito da jurisdição constitucional que se expande desconsiderando qualquer espaço imune ao direito. Um mal comum de quem, na ausência de um debate amplo no espaço político adequado sobre o modelo de seguridade social e previdência que alcance o bem-estar social de forma sustentável, assume o equilíbrio da balança em seus julgamentos, seja sobre questões do lado dos benefícios, seja do lado da arrecadação.

Assim, um *mal* que também traduz um fardo, pesado, como é equilibrar a balança previdenciária, equilibrando-se a si mesmo.

## CONCLUSÃO

A ausência de reformas previdenciárias construídas a partir de um amplo debate público que inclua os fatores de desequilíbrio da balança previdenciária tem deslocado o tema para a jurisdição constitucional. O peso de sustentar os pratos da balança previdenciária transforma o STF em um funâmbulo sobre a corda bamba que separa a política e a atividade jurisdicional. Com uma jurisdição que se expande para fronteiras políticas, o STF converte-se em uma espécie de superego da sociedade, administrando, judicialmente, a moral coletiva que enxerga prevalecer no texto constitucional a partir de cada caso, como se fosse único portador da tradição social legítimo. A jurisdição, ampliada e elevada à última instância moral, adquire uma dimensão sacra, e seus intérpretes autorizados, um poder hermenêutico absoluto, como arcontes da Constituição. Mas esse lugar fronteiro, de onde o STF tenta equilibrar os pratos da balança previdenciária, não está imune a uma espécie de *mal*, típico de quem o habita. Trata-se de um estado que se volta contra as próprias estruturas *arcônicas* da jurisdição constitucional, cujos sintomas precisam ser compreendidos, o *mal de arconte*.

Um dos primeiros sintomas, portanto, dessa delegação, é instabilidade dos seus entendimentos, cada vez mais sujeitos a alterações no âmbito de uma jurisdição que, paradoxalmente, atua para estabilizar entendimentos.

Novas relações de trabalho, novos modelos de contratação, o problema do subemprego, da *uberização* e do trabalho precarizado de uma forma geral, ainda carentes de uma legislação que os regule e os integre ao sistema de seguridade social, são levados ao STF por meio de um processo, sintomático, de expansão de sua jurisdição constitucional. Muitos casos chegam por meio de reclamações constitucionais cuja admissibilidade é flexibilizada, viabilizando o acesso do Tribunal aos casos. O contorno da lide definido pela lógica jurisdicional tende a reduzir a complexidade dos temas e pode comprometer ainda mais o equilíbrio da balança, isolando o debate das questões tributárias.

Por outro lado, o peso desse equilíbrio, especialmente pelo lado do financiamento, dramatiza disputas tributárias de impacto bilionário para a seguridade social travadas no STF. A instabilidade dos entendimentos atua contra a lógica consensual, funcionando como uma injeção à judicialização. No campo tributário, é sintomático desse processo a banalização do mecanismo de modulação dos efeitos da decisão.

O STF assume, portanto, o papel de fiel da balança, não só quando avança sobre a disciplina de novas formas de relação de trabalho, mas

principalmente quando julga questões tributárias. Na ausência de uma discussão política mais ampla e democrática sobre os modelos de regime previdenciário, o STF não pode compartimentalizar os julgamentos, separando aspectos que afetam, de um lado ou de outro, a balança previdenciária.

E se a ausência do enfrentamento do déficit previdenciário na esfera política adequada transforma o Judiciário no superego da sociedade, na forma descrita por Maus, resta saber qual valor prevalecerá e qual será censurado nesse equilíbrio dos pratos da balança previdenciária pelo STF sobre a corda bamba que separa a política e o judiciário: o *id* neoliberal ou o *ego* solidário.

## REFERÊNCIAS

ACCA, Tiago. *Direitos sociais*. Conceito e aplicabilidade. São Paulo: Almedina, 2019, versão kindle.

ANAMATRA/USP. *Nota técnica N.º 3/2023*. Análise dos recentes julgados do STF acerca da competência da Justiça do Trabalho no Brasil. 2023. Disponível em [https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa\\_Anamatra\\_USP\\_1.pdf](https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa_Anamatra_USP_1.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

ARAUJO NETO, Raul Lopes de. Previdência Social: A balança previdenciária diante da precarização das relações de trabalho e do aumento da expectativa de sobrevida. *Brasil em números*, IBGE, v. 31, 2023. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn\\_2023\\_v31.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2023_v31.pdf). Acesso em: 5 jun. 2025.

ARAUJO NETO, Raul Lopes de. *Fundamentos do sistema de seguridade social*. Teresina: EDUFPI, 2023a, versão *kindle*.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Retratos das desigualdades de gênero e raça. *Desemprego, informalidade, subutilização e inatividade*. [S.l.]: Ipea, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2110*, Rel. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 21-03-2024, DJe-s/n, public. 24-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777166111>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2111-ED*, DJe-s/n Public. 16-10-2024 Julg-30-09-2024. UF-DF. Rel. Min. Nunes Marques Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781112441>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 574706*, Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 15-03-2017, DJe-223, divulg. 29-09-2017, publicação 02-10-2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13709550>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal *ARE 1532603/RG*, Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2025, dje-130, publicação 24-04-2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786279307>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 574706 ED*, Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 13-05-2021, dje-160, public. 12-08-2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756736801>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 64608 AgR*, Min. Alexandre de Moraes dje-s/n, public. 23-05-2024 julg-20-05-2024, UF-DF Turma-01, Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768601165>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 65484-AgR*, dje-s public. 04-06-2024, julg-27-05-2024 UF-DF Turma-01 Min. Alexandre De Moraes Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777360380>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 659412*, Relator: Marco Aurélio, Relator p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 11-04-2024, DJe-s/n, public. 14-06-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777635658>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 599658*, Relator: Luiz Fux, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 11-04-2024, dje-s/n, public. 14-06-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777635658>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1072485-ED*, Rel. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão: Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, em 12-06-2024, dje-s/n, public.

19-09-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753989593>. Acesso em: 22 jun. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 722528, Rel. Dias Toffoli, Relator p/acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, dje-s/n divulg. 21-03-2025, public. 24-03-2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785274726>. Acesso em: 22 jun. 2025.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*: Estudos sobre o Culto, o Direito e as Instituições da Grécia e de Roma. Trad. Edson Bini. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, CHRISTIAN. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo*: uma impressão freudiana. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume dumará, 2001.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAUS, Ingeborg. *O Judiciário como superego da sociedade*. Trad. Geraldo de Carvalho e Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2010.

MEDEIROS, Marcelo. *Os ricos e os pobres*. O Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal Suportável*. Estudos de Direito Fiscal. Almedina: Coimbra, 2005.

NABAIS, José Casalta. Da Sustentabilidade do Estado Fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coords.) *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 11-59.

NERY, Pedro. F. *A Saída Nórdica*: o sistema de contas virtuais coo alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização. Brasília: Núcleo de Estudos e PesquisaS/CONLE/SENADO, junho/2018 (Texto para Discussão nº 249). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 23 de junho de 2025.

OFF, Claus. *Capitalismo desorganizado*. Trad. Wanda Caldeira Brant. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Trad Monica Baumgarten de Bolle. I ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SIQUEIRA, M. S.; SIQUEIRA, N. S. Redistribuição de riqueza, tributação e previdência na era digital. In: STRAPAZZON, Carlos Luiz (org). *Estado social digital: teorias, críticas e casos reais sobre direitos e serviços sociais*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2023, p. 197-218.

STEPHEN, Holmes; SUNSTEIN. Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins fontes, 2019.

STIGLITZ, Joseph E. *Povo, poder e lucro*. Capitalismo progressista para uma era de descontentamento. Trad. Alessandra Bonrruquer. Rio de Janeiro: Record, 2020.

Recebido: 12/12/2024  
Aprovado: 24/03/2025

# FUNDAMENTOS SOCIAIS DA PROTEÇÃO DE GÊNERO NAS APOSENTADORIAS PROGRAMÁTICAS

*SOCIAL FOUNDATIONS OF GENDER PROTECTION  
IN PROGRAMMATIC RETIREMENTS*

*Rainer Bomfim<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Divisão sexual do trabalho como um constructo social moderno. 2. Trabalho de cuidado gratuito e temporalidades do cuidado – construções sociais que mantêm mulheres em trabalhos reprodutivos gratuitos. Conclusão. Referências.

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Direito na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Bacharel em Direito pela UFOP. Professor Adjunto de Direito Previdenciário no Departamento de Direito e membro permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

**RESUMO:** Este artigo, sob a vertente metodológica jurídico-sociológica, investiga quais são os critérios e os fatores que fundamentam a redução de tempo e idade na aposentadoria programática para mulheres. A hipótese dessa investigação é que existe um padrão histórico de construção social que atribui mais trabalho – de maneira contínua e não remunerada – para mulheres, e essa divisão desigual constitui um risco social reconhecido pela teleologia previdenciária. Justifica-se a pesquisa pela existência de ações de reforma da proteção previdenciária com algumas propostas de equiparação da idade entre mulheres e homens para a concessão das aposentadorias programáticas. O texto parte da premissa de que políticas previdenciárias que visam alcançar maior igualdade em termos de gênero sejam construídas de forma a ampliar o rol de proteção às mulheres e não de substituição ou restrição de direitos já conquistados, tendo em vista os ditames constitucionais. Na conclusão do texto, tem-se a confirmação da hipótese da pesquisa e a constatação de que o aumento de 60 anos para 62 anos nas aposentadorias programáticas por idade não encontra respaldo na realidade social nem evidencia alguma diminuição da diferença de gênero existente entre mulheres e homens.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aposentadorias programáticas. Divisão sexual do trabalho. Reconhecimento das temporalidades do cuidado. Proteção do trabalho da mulher. Fruição de direitos sociais.

**ABSTRACT:** This article, from a legal-sociological methodological perspective, investigates the criteria and factors that underpin the reduction of time and age in programmatic retirement for women. The hypothesis of this investigation is that there is a historical pattern of social construction that assigns more work – continuously and unpaid – to women and this unequal division constitutes a social risk recognized by social security teleology. The research is justified by the existence of actions to reform social security protection with some proposals to equate the age between women and men for the granting of programmatic retirements. The text is based on the premise that social security policies that aim to achieve greater equality in terms of gender are constructed in order to expand the role of protection for women and not to replace or restrict rights already achieved, taking into account constitutional dictates. The conclusion of the text confirms the research hypothesis and confirms that the increase from 60 years to 62 years in programmatic retirements based on age is not supported by social reality or that there has been any reduction in the existing gender gap among women and the men.

**KEYWORDS:** Programmatic retirements. Sexual Division of Labor. Recognition of the temporalities of care. Protection of women's work. Enjoyment of Social Rights.

## INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

Quando se discute formas de regulamentação da Previdência Social, a pauta de restrição e precarização da fruição de benefícios é uma constante.<sup>3</sup> Dentre elas, estão políticas reformistas com a defesa do fim da diferenciação de idade entre mulheres e homens para a concessão das aposentadorias (Sidone, Giambiagi, Tinoco, 2024), como foi regulamentado<sup>4</sup> para policiais civis e federais pela Emenda Constitucional (EC) n. 103/2019.<sup>5-6</sup> Contudo, esse tipo de regulação encontra-se em dissonância com a proteção constitucional estabelecida às mulheres, bem como são políticas que privilegiam estritamente argumentos econômicos em face da desigualdade social existente na realidade brasileira.

Então, para pensar nas normas de proteção previdenciária, é preciso problematizar a realidade do mercado de trabalho, as temporalidades de trabalho não remunerado e o mandamento constitucional sobre o assunto. A lógica contributiva das aposentadorias programáticas, ao estabelecer critérios de carência e tempo de contribuição, passa pela necessária inserção e manutenção de mulheres e homens no mercado de trabalho produtivo.<sup>7</sup> Não é possível uma análise isolada desses campos ou mesmo uma análise puramente econômica, pois, por se tratar de um seguro social<sup>8</sup> em que é preciso versar um número mínimo de parcelas e de maneira periódica para acessar os benefícios, os elementos políticos, sociais e contingenciais que envolvem a prestação do trabalho (ao longo dos anos) devem ser analisados.

2 Em termos de lócus social, o autor deste texto está ciente do seu privilégio em relação ao seu gênero e assume um lócus epistêmico na produção do conhecimento, que é orientado à proteção de direitos sociais das mulheres e das minorias.

3 O Governo Federal, em 2024, prevê uma série de políticas de contingenciamento dos gastos públicos, dentre elas propõe desvinculação dos benefícios previdenciários e do benefício de prestação continuada assistencial do salário mínimo e apresenta a atualização em um ajuste corrigido apenas com a inflação. Disponível em: <https://madeusp.com.br/2024/11/efeitos-distributivos-e-fiscais-da-mudanca-de-piso-de-aposentadoria-e-bpc-desvinculacao-e-nova-regra-para-salario-minimo/>.

4 Como está disposto no art. 5º da EC 103/2019: “Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenha ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º” (Brasil, 2019).

5 Esta medida de unificação das idades encontra-se suspensa em razão de liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7727.

6 Essa medida encontra-se suspensa em razão de liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7727.

7 A possibilidade da contribuição como seguro facultativo e de quem irá custear a contribuição versada serão problematizadas neste artigo.

8 A ideia de seguro social é estabelecida como um amparo fornecido pelo Estado, que pode ser expresso em benefícios – pagamento de valores em dinheiro – ou serviços – de acordo com a situação do beneficiário previdenciário em questão e também a depender do risco social que é protegido. A ideia de seguro social no Brasil é pensada com uma lógica calcada na solidariedade como fundamento e não é estabelecida pela lógica de repartição simples.

É preciso destacar que o Direito impacta diretamente no cotidiano das mulheres, seja nas formas como prestam o seu labor, qual a proteção garantida a partir de situações de vulnerabilidade, a proteção do emprego, as formas de fruição dos benefícios previdenciários e tantas outras. Por ser um fato social, o cotidiano diz muito sobre o Direito e vice-versa.

Tomando essa discussão como premissa, neste texto argumenta-se sobre a existência, a necessidade de manutenção e ampliação de um padrão de gênero protetivo para a aposentadoria de mulheres, uma vez que o discurso institucional já ataca diretamente essa proteção – se tem uma redução de três anos<sup>9</sup> na sua idade de aposentadoria a partir de 2023, com a EC n. 103/2019, bem como essa proposta estava presente na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 287/2016, enviada pelo governo de Michel Temer.

Desse modo, pela realidade da proteção previdenciária, quando se combinam os regimes previdenciários e os tipos de aposentadoria, pode-se chegar a 13 anos de aposentadoria antecipada para as mulheres em relação aos homens. Como quando se observa a regra de transição de tempo de contribuição e do pedágio de 100%, admite-se aposentadoria da mulher professora com 52 anos, e até da policial militar<sup>10</sup> do sexo feminino com a mesma idade. Ou mesmo a diferença de 10 anos da aposentadoria rural da mulher (que comprova esses requisitos) em relação à aposentadoria programática do homem em ambiente urbano.

Isso demonstra que a teleologia previdenciária comporta critérios, narrativas e concessões distintas que são vigentes no seu ordenamento jurídico a partir da experimentação do risco social. É possível perceber essa construção pela existência de diversas hipóteses e regramentos da concessão da aposentadoria. Assim, investiga-se quais são os critérios e os fatores que (em sua maioria) fundamentam a redução de tempo de aposentadoria para mulheres com um critério de idade.

Como hipótese, tem-se um padrão histórico de construção social que atribui mais trabalho – de maneira contínua e não remunerada – para mulheres, e essa divisão desigual se constitui um risco social a ser protegido pela teleologia previdenciária.

Para comprovar essa argumentação, divide-se o presente artigo em três momentos. Inicialmente, trata-se da construção social do conceito de divisão sexual do trabalho. Ato contínuo, discute-se os conceitos de jornadas contínuas e do trabalho de cuidado gratuito que são atribuídos às mulheres. Para, por fim, apresentar uma discussão sobre quais são os fundamentos que garantem a previsão normativa da redução de idade na aposentadoria programática da mulher com critérios diferenciados, bem como discute-

---

9 Antes, a realidade normativa previa a redução de cinco anos, como será debatido neste artigo.

10 Interpretação dada em razão da ADI n. 7727.

se sobre a última alteração ocorrida pela Reforma da Previdência com a redução desse critério.

Nessa discussão, toma-se como premissa que outras políticas previdenciárias que visam alcançar a maior igualdade em termos de gênero sejam construídas de forma a ampliar o rol de proteção às mulheres e não de substituição ou restrição de direitos já conquistados, haja vista a proibição do retrocesso social prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

## 1. DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO COMO UM CONSTRUCTO SOCIAL MODERNO<sup>11</sup>

A relação de mulheres, trabalho(s) e (re)produção está entrelaçada ao desenvolvimento do capitalismo como sistema hegemônico que domina as relações sociais, a organização da sociedade e a realidade econômica (Federici, 2017, p. 26-38). Esse efeito gera uma dialética entre acumulação e exploração do labor feminino que prescinde de uma ocultação do trabalho não remunerado de mulheres (Federici, 2017, p. 232-234). Além disso, estas realizam trabalhos em setores paradigmáticos do capitalismo – menos valorizados e reconhecidos, por serem majoritariamente precários e subalternos.

Silvia Federici (2017, p. 18) centraliza a reprodução como uma fonte de acumulação de capital e apresenta que essas localizações estão vinculadas com a criação de uma divisão sexual do trabalho e com a construção de uma ordem patriarcal que impera sobre os corpos, dentro da ótica do capitalismo. A autora discute que esse processo de acumulação primitiva,<sup>12</sup> que expropria o trabalho de mulheres, tem como ponto:

[...] i) o desenvolvimento de uma nova divisão sexual do trabalho; ii) construção de uma nova ordem patriarcal, baseada na exclusão das mulheres; iii) a mecanização do corpo proletário e sua transformação, no caso das mulheres, em uma máquina de produção de novos trabalhadores (Federici, 2017, p. 26).

11 A discussão realizada neste tópico centraliza-se no dispositivo de gênero dentro da Modernidade/Colonialidade, pois a problematização trazida nesta subseção é tipicamente do fenômeno moderno dentro das estruturas do Direito. Contudo, é importante salientar que não se coaduna com a lógica do patriarcado universal, bem como não se ignora que a dicotomia de gênero foi algo criado (ou, no mínimo, intensificado) no processo de subjetivação colonial opressiva (Lugones, 2014, p. 943). Essa discussão já foi parcialmente enfrentada no artigo “Classificação social, modernidade/colonialidade e relações de gênero: uma abordagem decolonial do rompimento do tecido comunitário dos Povos Tupinambás”, de autoria de Victória Taglialegna Salles, Rainer Bomfim e Margareth Diniz (2022).

12 Acumulação primitiva é um termo marxista que representa o processo político no qual se constrói o desenvolvimento das relações capitalista (Marx, 2008).

Afirma ainda que o processo de caça às bruxas – como aquelas mulheres que detinham saberes e conhecimentos não tradicionais – foi um ponto de desenvolvimento do capitalismo – tanto no Norte, como nos processos de colonização (Federici, 2017, p. 26). No processo de colonização, a retirada de saberes indígenas, de povos originários e de mulheres, foi uma das articulações perpetradas pelos países dominadores para expropriar mulheres do espaço público e produzir a formulação científica como única forma de produção epistêmica do conhecimento (Carneiro, 2005; Maldonado-Torres, 2008). As articulações desses discursos estão interligadas com ações institucionais e interações cotidianas presentes na sociedade, sendo legitimadas por meio de normas cis-hetero-sexistas em todo o Direito.

Assim, vislumbra-se que essa problematização, sobre a complexidade do trabalho feminino, sua valorização e a atribuição de uma proteção jurídica a esses corpos, é ocultada dentro do campo jurídico, que faz a nítida opção pela perpetuação da divisão sexual do trabalho, para a legitimação de um sujeito epistêmico de Direito homogêneo e masculino. A lógica da acumulação primitiva do capitalismo no Norte tentou naturalizar uma diferença do labor a partir da diferença social entre os gêneros. A lógica da colonização no Sul perpetrou uma naturalização em termos de raça e gênero (Lugones, 2014).

Dito isso, é preciso discutir as questões relativas à divisão sexual do trabalho – que decorre das relações sociais entre os sexos e é fator primordial para a sobrevivência da relação entre homens e mulheres (Hirata; Kergoat, 2007, p. 575). Sua característica principal é a designação social dos homens na esfera produtiva, enquanto as mulheres são socialmente destinadas à esfera reprodutiva. Isso tem efeitos difusos na realidade social, e o principal deles é um apagamento histórico do trabalho feminino.

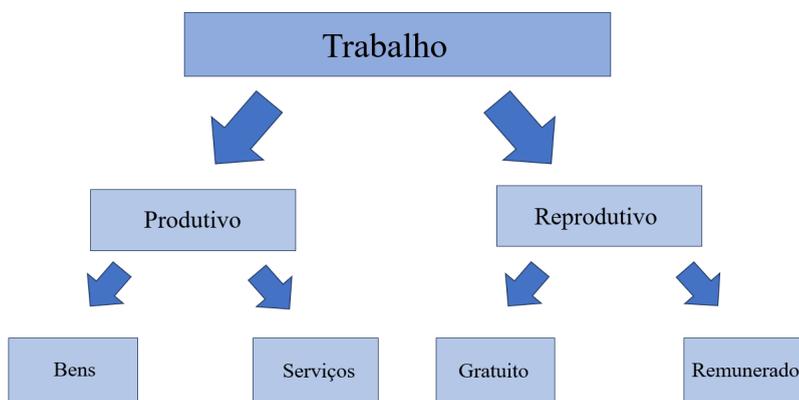
Helena Hirata e Danièle Kergoat (2007, p. 599) argumentam que essa construção da “divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos”. Essa divisão carrega consigo uma imensa modulação histórica (em termos de tempo e espaço) e plasticidade que se amoldam ao redor do globo (seja no Sul ou no Norte).

Deste modo, essas desigualdades são estruturais e ditam a inferiorização das mulheres nas relações de trabalho como um elemento produzido pelo campo social. Isso sustenta papéis de gênero e formas de opressão das mulheres. Observa-se dois elementos organizadores das relações entre os sexos, que estabelecem diferenciação no trabalho de homens e mulheres: o princípio da separação e o princípio da hierarquia (Hirata; Kergoat, 2007, p. 596).

O primeiro preceitua que, socialmente, existe uma divisão de trabalhos para homens (produtivos) e outros para mulheres (reprodutivos)

(Hirata; Kergoat, 2007, p. 579). De tal modo que trabalhos eleitos como femininos, ainda quando exercidos fora do lar, estão envoltos dos mesmos signos da esfera reprodutiva – enfermeiras, professoras de ensino básico e fundamental, cuidadoras, esteticistas, nutricionistas, entre outras. Todos esses são classificados como femininos e mantêm um caráter de delicadeza e leveza, o que reproduz uma visão estereotipada dessa relação. Pode ser estruturado na seguinte Figura:

**Figura 1 – Divisão sexual do trabalho**



Fonte: Elaborada pelo autor (2025) com base em explicações feitas por Flávia Souza Máximo Pereira (2019).

Na Figura 1 – que nasce com os escritos marxistas e é aprofundada pelas escriturações feministas – tem-se que existe uma divisão do trabalho entre produtivo e reprodutivo. O trabalho produtivo é aquele que insere bens ou serviços na sociedade, e o segundo é o reprodutivo, que acontece de maneira gratuita ou remunerada. Em momento algum, observa-se a priori uma divisão ali posta em termos de gênero – sendo esta uma construção social (Costa, 2009, p. 53-58).

O trabalho reprodutivo engloba as atividades de cuidado com a prole (ascendentes), descendentes, com a casa e autocuidado, questões de planejamento, limpeza, manutenção, além da organização do ambiente doméstico para a reinserção da família no ambiente produtivo – como será abordado no próximo tópico.

Isso demonstra que o trabalho reprodutivo – como um *locus* das mulheres – é tratado como inferior por não estar no centro do trabalho eleito para a Modernidade/Colonialidade, como aquele que insere bens ou produtos na circulação capitalista. Em uma leitura apriorística, é como se não existisse a produção de valor no trabalho reprodutivo. Um equívoco,

pois existe uma liberação da mão de obra dentro do trabalho reprodutivo que pode ser usufruída no trabalho produtivo e, quando esse trabalho não é feito por alguém – quando se tem a delegação –, deve-se contratar alguém para realizar essa atividade de maneira remunerada (Costa, 2009, p. 35-45).

Mariarosa Della Costa (2009, p. 54-60) argumenta que esse trabalho, feito de maneira reprodutiva, é uma expropriação do tempo de mulheres para os pontos de trabalho e uma privatização da mulher ao espaço doméstico, o que contribui para a sua dominação dentro das atividades do lar, e se constitui em uma infraestrutura da acumulação capitalista.

O segundo princípio preceitua que o trabalho masculino tem um maior valor agregado do que o das mulheres. Ao definir o que é “trabalho de mulher” e “trabalho de homem”, há uma atribuição prioritária das funções de maior valor social ao gênero masculino. Os trabalhos masculinos são mais valorizados. Isso se revela quando há uma mulher com a mesma escolaridade e o mesmo cargo de um homem e mesmo assim seu salário é menor. O trabalho do homem é, nos termos dessas construções sociais, mais importante que o dela, fazendo referência a uma “hierarquia social” (Hirata; Kergoat, 2007, p. 577).

A interação desses dois princípios gera a divisão sexual do trabalho. Hirata e Kergoat (2007) argumentam que existe uma construção dentro da sociedade capitalista contemporânea que leva em consideração o gênero ao ponto de estruturar a forma de organização do trabalho. Isso é construído de maneira histórica e cultural, o que a transforma em um fenômeno social.

Com isso, é evidente a existência de um fator diferencial entre homens e mulheres no mercado de trabalho, nos ofícios, nas profissões e nas atribuições de valor dentro desse processo produtivo. De tal forma que representa uma discriminação negativa em relação às mulheres. Como apresenta:

[...] as mulheres começaram a ser inseridas no mercado de trabalho em cargos inferiores aos dos homens e de baixos rendimentos em áreas relacionadas aos cuidados como: servir, tecer, costurar, cuidar e fiar e no setor de serviços como balconistas, telegráficas e secretárias. Porém, à proporção em que as mulheres foram ocupando espaços de trabalhos, os cargos exercidos por elas foram desmerecidos, rebaixados e desvalorizados socialmente, um exemplo foi à profissão de professora. De outro modo, quando os homens começavam a preencher os cargos tidos como femininos, esses foram valorizados e respeitados, como é o caso dos cozinheiros e dos chefes de cozinha [...] (Costa; Soares, 2022, p. 310).

Essa associação de papéis de gênero e da divisão sexual do trabalho é percebida pela lógica de mercado. Existe uma falta de atribuição do valor para esse tipo de trabalho. Maria Cecília Máximo Teodoro expõe:

A realidade que se apresenta, portanto, é distópica, pois a consolidação da participação da mulher no mercado de trabalho não significou igualdade de condições e de oportunidades de trabalho em relação aos homens. Diferenças salariais, ocupação de cargos inferiores e discriminações de várias espécies são alguns exemplos do tratamento diferenciado que é destinado às mulheres no mercado de trabalho. [...] É fácil constatar que o mercado de trabalho já reconhece que o gênero, em si, nada diz sobre as aptidões e qualificações profissionais de um empregado, embora ainda se noticiem discriminações, como dito, com relação ao acesso ao mercado, bem como a salários e cargos (Teodoro, 2020, p. 137).

Essa correlação (dentro do espaço e tempo) é estrutural para demonstrar como a divisão social do trabalho se opera de maneira desigual. Mesmo com a sua inserção no mercado de trabalho, não se teve uma superação dos princípios da separação e da hierarquia.

No Brasil, foi editada a Lei n. 14.611/2023, que prevê o monitoramento de salários recebidos por mulheres e homens (mecanismos de transparência, fiscalização e canais de denúncia) e dispõe sobre normas de igualdade salarial e critérios de remuneração, bem como regulamenta a implementação de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho. Isso reflete o reconhecimento do Estado em termos da divisão sexual do trabalho.

Nesse sentido, a divisão sexual do trabalho se estrutura de um lado, na esfera da produção (um espaço público, fabril e masculino) e, do outro, na esfera da reprodução (espaço privado, materno e feminino). Isso se mostra como uma construção social e diversos fatores contribuem para isso – como: socialização familiar, educação escolar, formação na empresa, estruturação na infância, de brinquedos para meninas e outros para meninos, inserção de meninas para as atividades do lar e meninos para atividades brutas, estímulo da delicadeza para meninas (com infiltração de cores – como o rosa) e repressão das emoções de meninos (como se isso fosse um ideal de masculinidade). Tudo isso contribui para a construção de arquétipos de gênero, reproduzidos pela sociedade e pelos meios de comunicação.

Esses processos de dominação em perspectiva de gênero acontecem no âmbito psicológico e com dimensões da afetividade (Hirata; Kergoat, 2007, p. 608), o que justifica, sobretudo, essa existência da dimensão e incorporação de critérios generificados no jurídico. A divisão sexual do trabalho não acontece apenas nestes planos, e é preciso trazer os pontos do trabalho de cuidado gratuito e das jornadas contínuas de mulheres.

Portanto, o primeiro elemento analisado é a divisão sexual do trabalho, que atribui valor diferenciado para o trabalho de mulheres e homens e estabelece quais são as atividades atribuídas para cada um dos gêneros. Por esse constructo social, tem-se que, por esses processos de discriminação, já

seria possível a redução do tempo de mulheres e homens, por se tratar de uma vulnerabilidade dentro do mercado de trabalho. Se mulheres (em idade produtiva e com escolaridade) já são discriminadas e não galgam postos de destaque, esse processo é exponencialmente piorado para uma mulher que está envelhecendo. A proteção é em termos de solidariedade e é, sobretudo, uma proteção em relação a essa discriminação do mercado.

Doutro lado, por uma construção de divisão de gênero, as mulheres são levadas a postos de trabalho menos valorizados, por estarem vinculadas a um tipo de trabalho que “vale menos” nessa estruturação capitalista. Como comprovado pelos argumentos nesta seção, essa formulação se trata de uma questão social. Mulheres dispõem de aptidões e qualificações para ocuparem quaisquer espaços de trabalho, entretanto, o que é denotado é uma divisão social dessas atribuições. Com isso, em termos de reconhecimento dessa vertente da divisão sexual do trabalho, a proteção previdenciária reduz esse tempo das mulheres por perceber uma lógica social desigual na percepção e ocupação dos postos de trabalho. Na próxima seção, mais argumentos são tecidos.

## **2. TRABALHO DE CUIDADO GRATUITO E TEMPORALIDADES DO CUIDADO – CONSTRUÇÕES SOCIAIS QUE MANTÉM MULHERES EM TRABALHOS REPRODUTIVOS GRATUITOS**

Uma outra questão que afeta o ramo previdenciário é o conceito jurídico de trabalho. De plano, tensiona-se esta categoria enquanto instituição normativa abstrata, diante dos diferentes impactos e reflexos em planos, meios e dimensões subjetivas da existência social quotidiana (Nicolí, 2015, p. 32-36). Deste modo, não se pode reduzir a importância do trabalho a uma concepção universalista homogênea de que “o trabalho é a condição natural da existência humana, a condição, independentemente de todas as formas sociais, do intercâmbio da matéria entre o homem e a natureza” (Marx, 2018, p. 66).

Igualmente, quando se trata da discussão filosófica quanto à natureza do trabalho, nota-se uma associação como uma forma de liberdade (Hegel, 2003, p. 112) ou a uma questão humana, que transforma a sujeita ou o sujeito em um ser livre por meio dessa separação do homem com a natureza.

Então, quando se traz para a contemporaneidade capitalista, que trabalho é este que adocece, exclui e mata? (Andrade; Lira, 2020). A mortificação pelo trabalho no capitalismo é perpetuada pelo próprio Direito do Trabalho e pelo Direito Previdenciário, em uma função conciliatória que promove uma proteção fragilizada (Supiot, 2016). Contudo, mesmo nesse espaço precário de proteção jurídica no sistema capitalista, há um sujeito epistêmico padrão, que é branco, masculino, heterossexual, sem deficiência e cisgênero.

Assim, a discussão da importância do trabalho e suas implicações no âmbito do sujeito não podem ser estabelecidas de forma abstrata ou homogênea, pois a pessoa que está envolvida nesta relação percebe e experimenta o trabalho em concepções particulares. O corpo, como *locus* que sofre os efeitos sobre o trabalho, diz sobre o Direito e vice-versa. Essas são ligadas às questões de raça, classe, gênero, identidade de gênero e orientação sexual, capacidade intelectual e física, mediante o entrecruzamento de marcadores sociais que não podem ser planejados sob uma mesma formulação (Crenshaw, 2002, p. 177).

Dentro desse processo, não se pode excluir marcadores sociais que incidem de formas assimétricas nesta análise. Esse entrecruzamento reflete precariedades interseccionais, que, à medida em que se diferenciam da padronização, são mais excluídas da relação formal de emprego e de postos de liderança (Máximo Pereira; Bersani, 2020, p. 12-15).

Isso não quer dizer que só exista uma experimentação do trabalho particular, ou mesmo que todas as sujeitas tenham vivências distintas. Denota-se, contudo, que o trabalho está presente dentro da sociedade branca-burguesa-ocidental-capitalista, enquanto um processo de subjetivação psicossocial-moral, que determina e entrecruza experiências e vivências fundamentais para a constituição da sujeita moderna e do sujeito moderno.

O trabalho foi levado – pela estrutura capitalista – a uma categoria que leva à constituição do ser enquanto social. Entretanto, quando se trata da juridificação desse conceito, especialmente na CRFB/88, o perímetro de atuação e sua proteção, dentro do ramo desse conceito, se traduz na produção do trabalho livre, subordinado e produtivo, com todas as implicações teórico-discursivas que carrega em sua conceituação (Andrade, 2014).

Essa característica da juridificação do trabalho deve ser levada com a parcialidade de sua escolha e com as consequências histórico-sociais que se estabelecem, dentro de um ordenamento jurídico de proteção de uma parcela da classe trabalhadora, enquanto sujeita e sujeito de proteção (Muradas; Máximo Pereira, 2018).

Complexificando esta relação, Tithi Bhattacharya (2019, p. 103) apresenta a teoria da reprodução social, demonstrando como a forma da produção de bens e serviços é integrada com a produção da vida, e que existe uma feminização deste processo. Para que aconteça uma liberação das pessoas para a atividade produtiva, existe uma preparação destas fora do âmbito da economia formal, que acontece a um custo baixo para o capital. Trata-se de uma transferência para o seio familiar das atividades de formação de pessoas e, dentro deste, para as mulheres. É uma privatização da reprodução social.

A autora denota três processos que contribuem para a inserção das pessoas, e com a consecutiva produção de bens e serviços:

1. Atividades que regeneram a trabalhadora fora do processo de produção e que a permitem retornar a ele. Elas incluem, entre uma variedade de outras coisas, comida, uma cama para dormir, mas também cuidados psíquicos que mantêm uma pessoa íntegra.
2. Atividades que mantêm e regeneram não-trabalhadores que estão fora do processo de produção - isto é, os que são futuros ou antigos trabalhadores, como crianças, adultos que estão fora do mercado de trabalho por qualquer motivo, seja pela idade avançada, deficiência ou desemprego.
3. Reprodução de trabalhadores frescos, ou seja, dar à luz (Bhattacharya, 2019, p. 103).

Todos esses três processos são designados para as mulheres como se fossem próprios de um instinto feminino. No entanto, não são. Mostram-se como atividades substanciais de trabalho para a formação da vida em sociedade. Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya e Nancy Fraser comentam:

[...] o trabalho de produção de pessoas supre algumas das precondições – materiais, sociais e culturais – fundamentais para a sociedade humana em geral e para a produção capitalista em particular. Sem ele, nem a vida nem a força de trabalho estariam encarnadas nos seres humanos (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019, p. 52).

Nesse sentido da construção da reprodução social, tem-se a centralidade do trabalho feminino como elementar para o entendimento dessa divisão sexual do trabalho, e como um elemento encoberto e renegado na estruturação capitalista.

Romina Lerussi (2017) problematiza a ideia dos trabalhos de cuidado (que é um trabalho reprodutivo) dentro dos trabalhos eleitos como femininos. Esta envolve o contato com o que é de fato humano. A concepção está organizada a partir de hierarquias sociais, sendo que alguns seres humanos devem fazê-los e outros usufruem desses serviços (Lerussi, 2020).

A autora (2018) continua ao apresentar que existe uma subdelegação das margens do mundo do trabalho para as mulheres, nas quais elas são responsáveis pelo trabalho doméstico, pelo trabalho de cuidado, são mais exploradas enquanto trabalhadoras sexuais (chamados por ela de mercados nocivos), são levadas a postos com condições de subemprego, para conseguir se inserir dentro da sociedade e sobreviver.

Trabalhos domésticos são estabelecidos como secundários, não geram valor, assim como são menos valorizados dentro do mercado produtivo e, da mesma forma, as mulheres. Por esta sobreposição de trabalhos, e por serem discriminadas dentro do mercado de trabalho, elas são levadas a postos

mais precários, com menos garantias e grandes exigências de produtividade (Lerussi, 2018).

Regina Stela Corrêa Vieira (2020, p. 2519) apresenta que o cuidado – de forma multidimensional – são “atividades relacionadas à atenção a pessoas dependentes e à manutenção da vida, torna-se mais evidente na sociedade”. Esse trabalho é delegado às mulheres, pois os salários oferecidos pelo mercado de trabalho não lhes permitem pagar creches ou cuidadoras particulares para essa função (Vieira, 2020, p. 2520).

Dentro da divisão sexual do trabalho, tem-se pessoas que recebem para realizar esse trabalho doméstico e outras que não recebem (trabalho gratuito) – como demonstrado na Figura 1.

Para aquelas que recebem e realizam essa atividade no lar, mais de duas vezes<sup>13</sup> por semana, a proteção do trabalho doméstico é regida pela Lei Complementar n. 105/2015. Essas realizam a atividade do trabalho reprodutivo para outra pessoa, em ambiente familiar, sem a finalidade lucrativa e mediante remuneração (Brasil, 2015). Dentro desse contexto, elas recebem no mínimo o valor de um salário-mínimo ao mês e desenvolvem as atividades de trabalho remunerado daquele lar (seja cuidado com a prole, o lar, ou mesmo daquelas pessoas que moram naquele lugar). Essa delegação deve ser lida em caráter interseccional e que subordina mulheres. A delegação é feita, majoritariamente, para pessoas do sexo feminino. Como trazem as autoras a seguir:

[...] na sociedade capitalista, a organização da reprodução social se baseia no gênero: ela depende dos papéis de gênero e entrincheira-se na opressão de gênero. A reprodução social é, portanto, uma questão feminina. No entanto, é permeada, em todos os pontos, pelas diferenças de gênero, raça, sexualidade e nacionalidade. [...] Sociedades capitalistas sempre instituíram uma divisão racial do trabalho reprodutivo. [...] Além disso, historicamente, as sociedades capitalistas tentaram alistar o trabalho da reprodução social das mulheres a serviço do binarismo de gênero e da heteronormatividade (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019, p. 52).

Essa lógica deve ser complexificada, em termos dos marcadores sociais da diferença, dos binarismos de gênero e dos aportes da colonialidade (Lugones, 2014; Bomfim, Bahia, 2019). Em países do Sul, existe uma maior quantidade de mulheres brancas que conseguem contratar outras mulheres para que elas possam se liberar para o mercado produtivo (Hirata; Guimarães;

13 Esse critério do trabalho doméstico brasileiro se mostrou como uma exclusão das domésticas e uma forma de manter a precariedade (Duarte; Máximo Pereira; Nicoli, 2021). É uma precarização autorizada pelo jurídico que está em descompasso com a Convenção n. 168 da Organização Internacional do Trabalho.

Sugita, 2011, p. 154-169). Porém, todas ainda estão submetidas a essa lógica do trabalho.

Para aquelas que não recebem remuneração, o invólucro (lucro) social ao redor disso são postos de cuidadoras ligadas ao feminino através do afeto – como mães, esposas, irmãs, avós, filhas, entre outras. Silvia Federici (2017, p. 12) conceitua que o trabalho doméstico não remunerado é um dos pilares da produção capitalista, no sentido de que produz a força de trabalho. Esses postos não recebem a remuneração, mas são atividades fundamentais para a liberação da mão de obra para o trabalho, pois são instrumento de reprodução da vida e da força de trabalho. Como traz Preciado (2021, p. 37), “[...] a mulher se [transforma] em uma trabalhadora não assalariada e em tempo integral a serviço do consumo e da (re)produção social”.

Então, no capitalismo contemporâneo, considerando que as mulheres são responsáveis pelo trabalho reprodutivo de si e da sua família, afirma-se “sobre a mulher trabalhadora: não existe a mulher que não trabalha, só mulheres não remuneradas” (Ramírez, 2020, s/p).

Dentro da dogmática previdenciária, aquela pessoa que exerce a atividade laboral não remunerada, dentro do seio das famílias, pode realizar a contribuição como segurada facultativa junto ao RGPS e ter acesso aos benefícios previdenciários.<sup>14</sup> Contudo, a precariedade ainda continua, pois: quem irá realizar essa contribuição de maneira facultativa, uma vez que essa mulher não exerce o trabalho remunerado? É uma ficção que faz com que a dependência do caráter contributivo (ou seja, remunerado) à Previdência Social seja um fato limitante ao acesso. A lógica da proteção previdenciária precisa ser – a partir de caráter protetivo – problematizada (ou, no mínimo, tensionada) (Bomfim, 2024).

No Brasil, ainda não se tem a proteção desse período de trabalho doméstico ou de cuidado não remunerado como tempo de aposentadoria dentro da norma previdenciária. Isso já é uma realidade em países da América do Sul, como na Argentina.

Entretanto, quando essas mulheres conseguem suportar esses custos das atividades de cuidado, tem-se que não estão isentas do cuidado (e de seus desdobramentos), pois essas atividades acontecem em tempos completos e jornadas contínuas e sobrepostas. Ademais, quando elas suportam esses custos, estes trabalhos são realizados por outras mulheres mais precarizadas (que precisam cumular o seu trabalho de cuidado ou delegar para outra mulher na sua rede de apoio) (Hirata; Guimarães; Sugita, 2011, p. 154-169). Isso reforça a discriminação interseccional de gênero, que reflete sobremaneira na fruição de direitos previdenciários.

---

14 Recentemente, a 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Santa Catarina julgou um caso de uma trabalhadora doméstica – que contribuiu como facultativa – em que considerou que as atividades de cuidar da própria residência não são diferentes das outras atividades domésticas e concedeu a ela o benefício previdenciário por incapacidade para o trabalho (Brasil, 2023).

Nestes termos, aponta-se que “o trabalho de cuidado é exemplar das desigualdades imbricadas de gênero, de classe e de raça, pois os cuidadores são majoritariamente mulheres, pobres, negras, muitas vezes migrantes (provenientes de migração interna ou externa)” (Hirata, 2020, p. 2).

Com essa estruturação da mulher no mercado produtivo – sem a superação cultural da divisão sexual do trabalho – tem-se os processos de sobreposição de jornadas (Ávila, 2013, p. 555). As mulheres estão propensas a ficarem responsáveis por atividades de trabalhos reprodutivos e trabalhos não remunerados. Virginie Despentes argumenta:

[...] a revolução feminista da década de 1970 não provocou nenhuma reorganização no que diz respeito ao cuidado com as crianças. Muito menos com a gestão do espaço doméstico. Trabalho voluntário, logo feminino. Não saímos da condição de trabalho artesanal. Seja política ou economicamente, não ocupamos o espaço público, não nos apropriamos dele. Não criamos creches nem lugares destinados a tomar conta das crianças que tanto precisávamos, não criamos sistemas industriais de trabalho doméstico que poderiam ter nos emancipado. [...] A organização da coletividade continua sendo uma prerrogativa masculina (Despentes, 2016, p. 19).

Existe uma condensação e complexificação das racionalidades do cuidado e do trabalho (Fox, 1999, p. 15). O tempo para as mulheres que cuidam não é uma linearidade e uma sequência de atos que acontecem de maneira contínua (Dedecca, 2004, p. 27). O axioma de casa-trabalho-casa, ou quando se pensa na forma trabalho reprodutivo-trabalho produtivo-trabalho reprodutivo, não acontece para mulheres dentro dos seus marcadores e das suas jornadas. O tempo da casa (com o cuidado da casa, prole, autocuidado) invade o tempo da sua jornada produtiva – com a necessidade de organização (trabalho mental e emocional) e planejamento das atividades (Carrasco, 2012, p. 277).

A ideologia do tempo livre para mulheres é substituída pelo trabalho reprodutivo (Dedecca, 2004, p. 27). O tempo livre como um *locus* de descanso e um ócio produtivo é um privilégio masculino. Existe uma desigualdade social na divisão do tempo para mulheres e homens e é preciso pensar em maneiras de aumentar o direito ao descanso para mulheres – seja na extensão de direitos ou no reconhecimento jurídico de um direito a esse descanso, em relação às suas constantes atividades de trabalho não remunerado.

O tempo do presente é consumido pela necessidade da programação, planejamento e construção do tempo futuro daquele ambiente, formado pelo núcleo familiar.<sup>15</sup> Aquele tempo do trabalho produtivo é invadido pelo

15 Isso considerando um *locus* privilegiado, no qual se consegue ter acesso a todos os bens com o salário daquelas pessoas naquele contexto familiar. Em outros contextos, a luta é pela simples sobrevivência, o que não exclui atividades de planejamento. Quando se trata da realidade previdenciária, não são raras as vezes em que pessoas aposentadas se despojam como arrimo de família.

trabalho reprodutivo e vice-versa – exemplos disso são as ligações de filhas e filhos, com a necessidade de programar todas as refeições das pessoas conviventes naquele espaço, compras de casa e planejamentos domésticos. É chamada a dimensão subjetiva do tempo. Como se nota:

Essa dicotomia moderna desconsidera algo central para os tempos femininos no trabalho: a dimensão subjetiva. A imposição do conceito temporal mercantil no espaço do lar invisibiliza a dimensão subjetiva do tempo, que pode não resultar em uma atividade concreta, mas requer um estado mental contínuo e energia permanente da mulher. Trata-se de uma dimensão do tempo intangível aos parâmetros de mensuração econômica e trabalhista baseados em vivências masculinizadas de produção. Essa dimensão subjetiva incorpora camadas do tempo que planejam a vida, representam angústias e vontades, manifestadas por encargos mentais do presente e do futuro, em um porvir do fazer interminável. Dimensão subjetiva do tempo que não é alcançável pelos critérios androcêntricos adotados pela matriz moderna do direito do trabalho, pois trata de atividades laborais constituídas pelo espectro contínuo não quantitativo, que não geram um resultado material direto e palpável (Máximo Pereira; Nicoli, 2020, p. 532).

A linearidade do tempo é uma ficção moderna criada pelo capitalismo e uma construção epistêmica. O tempo é polissêmico (Fox, 1999, p. 26). A dimensão do tempo deve ser pensada de maneiras descontínuas e conexas. Não existe espaço para uma linearidade, especialmente em trabalhos que envolvem afeto e cuidado com outras pessoas.

Para aquelas mulheres que conseguem se inserir no mercado profissional, existe uma construção do dever moral de dar conta de todas essas questões e ainda ter sucesso profissional. O capitalismo trouxe a compulsoriedade do trabalho, com as formas de organização e administração do tempo – limitou a jornada e aumentou a intensidade e os modos do trabalho, porém não conseguiu inserir o tempo de reprodução social dentro deste contexto (Dedecca, 2004, p. 22-24). Claudio Salvadori Dedecca discute:

Apesar da grande capacidade do capitalismo em revolucionar as condições de trabalho, ele não foi, e continua não sendo, capaz de eliminar a necessidade de um tempo necessário para a reprodução social, física e mental dos homens e mulheres. O aumento da intensidade e da extensão da jornada de trabalho esbarra na exigência de um período de descanso, a ser realizado dentro das 24 horas de duração do dia. Aqui também aparece uma outra limitação da capacidade de transformação do capitalismo. Apesar dele ter desvinculado a duração da jornada de

trabalho das condições naturais que caracterizam o período diurno, ele não foi capaz modificar a extensão do dia, continuando esse a durar 24 horas (Dedecca, 2004, p. 24-25).

O tempo gasto por mulheres na reprodução social e o tempo de organização para a liberação para o trabalho produtivo não estão contabilizados (e monetizados) para as mulheres. De tal forma que:

O tempo para reprodução econômica envolve aquele destinado ao trabalho remunerado e o gasto com deslocamento para sua realização. O tempo para reprodução familiar e social incorpora, basicamente, as atividades de organização domiciliar, de lazer e de sono. Ambos os tempos são recorrentemente transformados pelas mudanças econômicas, sociais e culturais. A regulação de seu uso depende, na sociedade moderna, da presença das instituições políticas e culturais (Dedecca, 2004, p. 21).

Essa utilização do tempo, de maneira desigual, fortalece a divisão sexual do trabalho, na qual os homens estão isentos (ou, sendo generoso – em uma relação heterossexual – parcialmente isentos) dessas atividades. Nesse sentido,

Os papéis de gênero presumem posições de poder a partir das quais as tarefas materiais e imateriais nos ambientes domésticos (lavar, cozinhar, cuidar, criar, produzir a vida, reproduzir a sociedade) são distribuídas. Mulheres não se incumbem desse trabalho simplesmente porque querem. Até podem manifestar vontades nessa direção. Mas há um elemento estrutural que as arrasta a esse espaço, que opera em um plano distinto da vontade individual e das percepções subjetivas. O trabalho reprodutivo não pago, à luz dessa literatura, nos parece estruturalmente contraprestativo. E guarda tal característica ainda que o afeto, um senso de responsabilidade, o amor, ou qualquer outro sentimento se faça presente (Duarte; Máximo Pereira; Nicoli, 2021, p. 530).

Desse modo, com a eleição das mulheres para as atividades de cuidado (como um trabalho não remunerado) com jornadas contínuas, nas diversas temporalidades do cuidado, a redução do tempo de aposentadoria é uma forma de reconhecimento desses trabalhos estruturalmente contra prestativos, exercidos por elas sem remuneração. É um trabalho não remunerado que encontra a sua proteção jurídica previdenciária como uma forma de retribuição por essas atividades.

Apenas o afeto não é suficiente para retribuir o tempo das mulheres gasto com o cuidado de si, daqueles que estão no seu seio familiar, das

pessoas enfermas e das gerações futuras (prole). Essas atividades de cuidado têm o reconhecimento no campo previdenciário e no campo do Direito das Famílias, o qual reconhece que as atividades do lar são produtoras de valor e, em caso de divórcio,<sup>16</sup> elas têm o direito de meação de bens, uma vez que se dedicaram ao trabalho reprodutivo não remunerado.

Nesses termos, a proteção generificada da Previdência Social se sustenta e tem caráter social e solidário, atendendo aos anseios teleológicos desse campo. Ela se mostra como um fator retributivo, mas também compreende os fatores das dificuldades de ascensão de mulheres no ambiente do mercado de trabalho formal (Cepellos, 2016, p. 32-39).

Na estruturação deste artigo, defende-se a forma da proteção generificada da Previdência Social, por se tratar essencialmente de uma proteção feminina em razão das diversas atividades às quais são submetidas e que são perceptíveis por um conjunto de mulheres, não apenas um grupo em específico. Contudo, faz-se necessário problematizar as suas estruturações em termos de gênero. Essa estrutura precisa ser fundamentada justamente para demonstrar quais são os riscos sociais que a Previdência Social já reconhece como protegidos e propor suas defesas e pluralizações protetivas.

Por fim, é preciso discutir o *quantum* de redução do tempo entre homens e mulheres. Essas conceituações, apresentadas neste artigo, demonstraram que mulheres são: i) submetidas a um processo produtivo que valoriza menos os seus trabalhos e cria nichos de atuação e predileção das suas atividades – com a divisão sexual do trabalho; ii) os trabalhos de cuidado são atribuídos às mulheres – mesmo quando estão inseridas no mercado de trabalho; iii) durante esse período produtivo são submetidas a diversas temporalidades e jornadas contínuas – relacionadas às atividades de cuidado com parentes, casa e com quem se relacionam.

Então, a questão é: em qual medida a redução do tempo de aposentadoria se mostra como necessária? Qual é a métrica dessa redução? Até 2019, as diferenças, em termos de gênero para a aposentadoria por idade, eram de cinco anos.

Contudo, com a Emenda Constitucional (EC) n. 103 de 2019, diminuiu-se essa diferença de cinco para três anos, pois as mulheres estariam vivendo mais, levando em consideração dados puramente estatísticos, como se a vida fosse pautada apenas por números. A precarização perpetrada pela Reforma da Previdência tem caráter puramente sexista.

16 Uma outra questão é que, quando se tem o divórcio daquele casal heterossexual com prole, existe uma regra da guarda compartilhada com a custódia na casa da genitora, na qual o genitor exerce o direito de visitas. Isso demonstra que o cuidado com o cotidiano daquela prole é feminino, sendo que o pai é apenas uma visita. De tal maneira, que o direito de visitas é do menor de idade, porém – em casos de guarda compartilhada – também seria necessário estabelecer um direito ao descanso das mulheres em relação à sua prole. Em casais divorciados, esse direito de visitação não deveria ser apenas um direito da criança, mas também um direito ao descanso daquela pessoa que exerce a custódia.

Não foram reduzidas as diferenças decorrentes da divisão sexual do trabalho, não foram redistribuídas as responsabilidades do trabalho de cuidado e, mesmo assim, aumentou-se a idade mínima para aposentadoria. É uma medida que se contrapõe com a inserção das mulheres de trabalho no ambiente formal ao longo dos anos e especialmente na velhice (Cepellos, 2016, p. 104-133)

O que aconteceu, nos anos de 2019 a 2021, foi exatamente o oposto. Com a COVID-19, e com a decretação da necessidade de isolamento social, todas as atividades feitas extramuros do lar passaram para a casa. As jornadas de cuidado eram intensas, contínuas, femininas, e foi um período de intensidade maior para mulheres dentro das suas famílias – tendo que conciliar, no mesmo local, a sua atividade produtiva e reprodutiva.

Desse modo, o aumento da idade mínima para mulheres no RGPS, perpetrado pela EC n. 103/2019, não atende à finalidade própria da Previdência Social e deve ser revogada pela sua patente inconstitucionalidade com as normas de proteção do trabalho da mulher e da progressividade dos direitos sociais estabelecidas na CRFB/88.

Noutro lado, não há uma metrificação jurídica que consiga quantificar quantos são os anos que devem ser reduzidos a partir da vivência de gênero.<sup>17</sup> Ademais, falha-se muito em estabelecer um mesmo padrão para essa redução – como se as opressões de gênero fossem as mesmas, como se os trabalhos de cuidado fossem equivalentes ou mesmo se existisse uma única opressão pelo fato de ser mulher. Essa redução da idade por gênero das aposentadorias deve ser mantida, porém, as balizas institucionais desses institutos, dentro dessa lógica, parecem pouco refletidas e ainda precisam de novas estruturas protetivas. Isso se torna necessário, principalmente, após uma drástica redução dessa diferenciação, sem qualquer demonstração (além da financeira) de que essa desigualdade social foi reduzida.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi investigado quais são os critérios e os fatores que (em sua maioria) fundamentam a redução de tempo da aposentadoria programática para mulheres. Percebe-se que, mais do que nunca, o discurso de austeridade (Ferreira, 2011) toma conta dos debates da arena pública e iniciam-se as defesas de novas políticas reformistas com propostas de aumento de idade e do fim da diferenciação de gênero para a fruição da aposentadoria.

Para a comprovação da necessidade de manutenção dos critérios de diferenciação nas aposentadorias, trouxe-se a divisão sexual do trabalho

<sup>17</sup> Esses elementos podem ser complexificados a partir de uma realidade interseccional. Isso levaria à discussão sobre a necessidade de proteção previdenciária frente à realidade posta de proteção a partir de diferenças sociais. Ressalta-se que ainda inexistesse esse tipo de discussão na literatura jurídica previdenciária.

como uma construção social que atribui valor diferenciado para o trabalho de mulheres e homens e estabelece quais são as atividades atribuídas para cada um dos gêneros. Percebe-se, então, a existência de uma vulnerabilidade social dentro do acesso e permanência das mulheres no mercado de trabalho, o que justifica uma proteção previdenciária a esse risco social.

Contudo, a lógica dessa fundamentação precisa ser ampliada e debatida. O tempo gasto na reprodução social e o tempo de organização para a liberação para o trabalho produtivo não estão contabilizados para as mulheres, bem como existem diversas temporalidades e jornadas contínuas dentro dessa sobreposição do trabalho reprodutivo e do trabalho produtivo que não são dimensionados a partir de uma narrativa monista do tempo da modernidade.

Nota-se, então, um padrão histórico de construção social que atribui mais trabalho – de maneira contínua e não remunerada – para mulheres, e essa divisão desigual se constitui em um risco social a ser protegido pela teleologia previdenciária, confirmando a hipótese da pesquisa. Isso, por si só, já demonstra que qualquer medida reformista a ser adotada deve ser para a ampliação da proteção previdenciária estabelecida para a mulher e não no sentido da redução dessa proteção. A ampliação da idade mínima para as mulheres não tem qualquer justificativa jurídica e as fundamentações que aportam esse discurso são estritamente econômicas.

Ademais, a partir dos escritos, é possível afirmar que o aumento de 60 anos para 62 anos na aposentadoria programática feito na EC n. 103/2019 não encontra respaldo na realidade social ou na diminuição da diferença social de gênero existente entre as mulheres e os homens na sociedade brasileira. Portanto, neste excerto, advoga-se a necessidade de que essa medida reformista seja revogada in totum pela sua patente de inconstitucionalidade com as normas de proteção do trabalho da mulher e da progressividade dos direitos sociais estabelecidos na CRFB/88, por não fazer parte da teleologia da previdência social.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Everaldo. *O Direito do Trabalho na Filosofia e na Teoria Social Crítica: os sentidos do trabalho subordinado na cultura e no poder das organizações*. São Paulo: LTr, 2014.

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes De; LIRA, Fernanda B. O diálogo do direito do trabalho com a teoria organizacional: a crítica do trabalho subordinado na crítica filosófica da modernidade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 76, p. 213-228, jan. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/142>. Acesso em: 20 ago. 2024.

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. *Feminismo para os 99%*: um manifesto. São Paulo: Boitempo, 2019.

ÁVILA, Maria Betânia de Melo. A Dinâmica do Trabalho Produtivo e Reprodutivo: uma contradição viva no cotidiano das mulheres. In: VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau (org.). *Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Públicos e Privados*. São Paulo: Fundação Perceu Abramo, 2014, p. 545-567. E-book.

BECCARI, Marcos Namba. A pornificação do trabalho: uma reflexão a partir de Paul B. Preciado. *V!RUS*, São Carlos, n. 21, dez. 2020. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus21/?sec=4&item=2&lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BHATTACHARYA, Tithi. O que é a teoria da reprodução social? *Outubro Revista*, n. 32, p. 99-113, set. 2019. Disponível em: [http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/09/04\\_Bhattacharya.pdf](http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/09/04_Bhattacharya.pdf). Acesso em: 4 out. 2024.

BOMFIM, Rainer. Seguridade social e desestabilização do sujeito epistêmico pela teoria queer: uma proposta expansiva para a proteção da transição de gênero pela Assistência Social. *Revista Direito & Práxis*, v. 15, n. 3, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/Lw7CF9zGBG8PJqfrCmHGhXd/abstract/?lang=pt> Acesso em 15 nov. 2024.

BOMFIM, Rainer; BAHIA, Alexandre. Coloniality of law: a historical-institutional pattern of power. *Videre*, Dourados, v. 14, n. 29, 29 jul. 2022. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/12989>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARRASCO, Cristina. O paradoxo do cuidado: necessário, porém invisível. In: Vilella, Shirley; Jácomo, Márcia Larangeira (org.). *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos*. Brasília: ONU Mulheres, 2012, p. 251-285.

CEPELLOS, Vanessa Martines. *Os sentidos da idade: morte e renascimento no processo de envelhecimento de mulheres executivas*. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

COSTA, Mariarosa Della. *Dinero, perlas y flores en la reproducción feminista*. Três Cantos: Akal, 2009.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; Soares, Etyane Goulart. Divisão sexual do trabalho e os desafios enfrentados pelas mulheres trabalhadoras no Brasil do século

XXI. *Videre*, Dourados, v.14, n. 30, p. 304-322, maio/ago. 2022. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/175418/15/divisao\\_sexual\\_trabalho\\_costa.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/175418/15/divisao_sexual_trabalho_costa.pdf). Acesso em: 22 ago. 2024.

CRENSHAW, Kimberlê Williams. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2002000100011/8774>. Acesso em: 22 ago. 2024.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Tempo, trabalho e gênero. *In: COSTA, Ana Alice et al. Reconfiguração das relações de gênero no Trabalho*. São Paulo: CUT, 2004. p. 21-27.

DESPENTES, Virginie. *Teoria King Kong*. São Paulo: N-1 Edições, 2016.

DUARTE, Bárbara; MÁXIMO PEREIRA, Flávia de Souza; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. Desvalor Jurídico do Trabalho Reprodutivo: uma crítica político-econômica do feminismo ao Direito. *Revista da Faculdade Mineira De Direito – PUC MINAS*, Belo Horizonte, v. 24, n. 47, p. 35-62, jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/26023/18181>. Acesso em: 22 ago. 2024.

ESTEVES, Juliana Teixeira. *O Direito da Seguridade Social e da Previdência Social: a Renda Universal Garantida, a taxação dos fluxos internacionais e a nova proteção social*. Recife: UFPE, 2015.

FEDERICI, Silvia. *Calibãs e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação privada*. São Paulo: Elefante, 2017.

FERREIRA, Antônio Casimiro. Sociedade da austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 95, p. 119-136, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4417>. Acesso em: 22 ago. 2024.

FOX, Nick. Os tempos dos cuidados de saúde: poder, controlo e resistência. *Sociologia – problemas e práticas*, n. 29, p. 9-29, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

HIRATA, Helena; GUIMARÃES, Nadya Araújo; SUGITA, Kurimi. Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care. *Sociologia & antropologia*, v. 1, n. 1, p. 151-180, 2011.

LERUSSI, Romina. Escritos para una filosofía feminista del derecho laboral. *Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*, v. 56, p. 17-20, 2018a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/W6YT8mHVYsvWPWsfdTGH6MD/?lang=es>. Acesso em: 23 ago. 2024.

LERUSSI, Romina. Escritos para una filosofía feminista del derecho laboral. *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, n. 56, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://aset.org.ar/ojs/revista/article/view/37>. Acesso em: 23 ago. 2024.

LERUSSI, Romina. Orientaciones feministas para un noeno drecho del trabajo. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 2725-2742, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/W6YT8mHVYsvWPWsfdTGH6MD/?format=pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, set./dez. 2014. Disponível em: <https://antigo.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/36755/28577>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MALDONADO-TORRES, Nelson. A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 80, p. 71-114, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/695> Acesso em: 24 maio 2024.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2018.

MÁXIMO PEREIRA, Flávia Souza; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. Os segredos epistêmicos do direito do trabalho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 513-540, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6765>. Acesso em: 23 mar. 2025.

MÁXIMO PEREIRA, Flávia Souza; BERSANI, Humberto. Crítica à interseccionalidade como método de desobediência epistêmica no Direito do Trabalho brasileiro. *Revista Direito & Práxis*, v. 11, p. 2743-2772, 2020+

MURADAS, Daniela; MÁXIMO PEREIRA, Flávia Souza. Decolonialidade do saber e Direito do Trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. *Revista Direito & Práxis*, [S. l.], v. 9, p. 37-55, 2018.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *O sujeito trabalhador e o Direito Internacional Social: a aplicação ampliada das normas da Organização Internacional do Trabalho*. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <https://ufmg.academia.edu/PedroNicoli>. Acesso em: 13 set. 2024.

QUIJANO, Aníbal. El trabajo. *Argumentos*, v. 26, n. 72, p. 145-163, maio/jul. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/595/59528835008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2024.

PRECIADO, Paul B. *Pornotopia*. São Paulo: N-1 Edições, 2021.

SALLES, Victória Taglialegra; BOMFIM, Rainer; DINIZ, Margareth. Classificação social, modernidade/colonialidade e relações de gênero: uma abordagem decolonial do rompimento do tecido comunitário dos Povos Tupinambás. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 61, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1404/674>. Acesso em: 21 set. 2024.

SIDONE, Otávio J. G.; GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. Política previdenciária e equidade de gênero: propostas para uma maior efetividade. *Textos para Discussão*, Portal Livre FGV, 2024. Disponível em <https://portalivre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/td12-politica-previdenciaria-e-equidade-de-genero-propostas-para-uma-maior-efetividade.pdf>. Acesso dia 1 dez. 2024.

SUPIOT, Alain. *Crítica do direito do trabalho*. Tradução de Antonio Monteiro Fernandes. [S.l.]: Fundação Calouste Gulbenkian, 2016.

TEODORO. Maria Cecília Máximo. Quem é a mulher para o Direito do Trabalho? Responsabilidades de cuidado disfarçadas de direitos. *Revista LTJ*, v. 86, p. 1086-1106, 2022.

VIEIRA, Regina Stela. Cuidado, crise e os limites do direito do trabalho brasileiro. *Revista Direito e Práxis*, v. 11, p. 2517-2542, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/50150> Acesso em: 26 ago. 2024.

Recebido: 22/04/2025

Aprovado: 02/06/2025

# A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS

## *TAX REFORM AND PUBLIC TAX POLICIES*

*Rodrigo Severo<sup>1</sup>*

*Edemar Rotta<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Políticas Públicas Tributárias. 2. Sistema Tributário Nacional. 3. Reforma Tributária e a EC n. 132/2023. Conclusão. Referências.

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Especialista em Direito Tributário Empresarial pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS) e em Direito Constitucional com formação para o magistério superior pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel e licenciado em Ciências Contábeis pela Faculdade Anhanguera. Bacharel e licenciado em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Licenciado pelo Programa de Formação Pedagógica para Docentes do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR). Procurador Jurídico da Prefeitura Municipal de Santa Rosa.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela PUCRS. Especialista em Educação e em Filosofia pela FAFI/Dom Bosco (1988). Bacharel em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Dom Bosco (FFCLDB). Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

**RESUMO:** O Sistema Tributário Nacional (STN) transcende a simples orientação de tributos, funcionando como um subsistema constitucional que resguarda garantias e princípios, assentados em direitos fundamentais, durante a competência tributária. Esse sistema visa fornecer segurança jurídica aos contribuintes perante o poder de tributar do Estado, em linha com os objetivos estatais de construir uma sociedade justa, erradicar a pobreza e reduzir desigualdades. Os tributos desempenham funções fiscais e extrafiscais, contribuindo para atingir esses objetivos. As Políticas Públicas Tributárias (PPT) emergem como soluções alternativas e complementares às políticas públicas, sendo instrumentos cruciais para enfrentar problemas sociais e ambientais, inserindo-se nas agendas políticas para modificar a realidade social. O ensaio aqui proposto, de abordagem qualitativa, com fins exploratórios e fundado em estudo de documentos e revisão bibliográfica, quer compreender como as PPT, especialmente a partir da função extrafiscal dos impostos e dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, podem ser uma alternativa complementar às políticas públicas, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Para isso, reflete-se sobre as PPT, o STN e a proposta de Reforma Tributária (RT), que em parte foi regulamentada, mas continua em fase de regulamentação no Congresso Nacional. Infere-se que a Emenda Constitucional n. 132/2023 (RT) propõe mudanças significativas no STN e introduz, nas PPT, os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, confirmando o viés do tributo em cumprir com os objetivos do Estado na concretização de um bem público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas tributárias. Reforma tributária. Políticas Públicas. Justiça tributária. Defesa do meio ambiente.

**ABSTRACT:** The National Tax System (NTS) goes beyond the simple guidance of taxes, functioning as a constitutional subsystem that implements guarantees and principles, protecting fundamental rights during the tax jurisdiction. This system aims to provide legal certainty to taxpayers before the State's power to tax, in line with the State's objectives of building a fair society, eradicating poverty and reducing inequalities. Taxes perform fiscal and extra-fiscal functions, contributing to achieving these objectives. Public Tax Policies (PTP) emerge as alternative and complementary solutions to public policies, being crucial instruments to address social and environmental problems, inserting themselves in political agendas to change social reality. The essay proposed here, with a qualitative approach, exploratory purposes and based on the study of documents and bibliographic review, seeks to understand how PTP, especially based on the extra-fiscal function of taxes and the principles of tax justice and environmental protection, can be a

complementary alternative to public policies, contributing to sustainable socioeconomic development. To this end, we reflect on the PTP, the NTS and the Tax Reform (TR) proposal, which has been partially regulated but is still in the regulatory phase in the National Congress. It can be inferred that Constitutional Amendment No. 132/2023 (TR) proposes significant changes to the NTS and introduces, in the PTP, the principles of tax justice and environmental protection, confirming the bias of the tax in fulfilling the objectives of the State in the realization of a public good.

**KEYWORDS:** Public tax policies. Tax reform. Public policies. Tax justice. Environmental protection.

## INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas Tributárias (PPT) surgem como instrumentos cruciais dentro do escopo das políticas públicas, oferecendo soluções alternativas e complementares às políticas públicas para enfrentar os problemas sociais. Inseridas nas agendas políticas, as PPT buscam modificar a realidade social por meio da indução de comportamentos – Normas Tributárias Indutoras (NTI) – promovendo uma tributação mais justa e que cumpra também com os objetivos do Estado.

O Sistema Tributário Nacional (STN) transcende a simples orientação de tributos, funcionando como um subsistema constitucional que resguarda garantias e princípios, assentados em direitos fundamentais, durante a competência tributária. Para além de sua função arrecadatória, o STN visa fornecer segurança jurídica aos contribuintes frente ao poder de tributar do Estado, associando-se aos objetivos estatais de construir uma sociedade mais justa, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Nesse contexto, os tributos assumem funções extrafiscais e fiscais, contribuindo significativamente para a realização desses objetivos.

A Emenda Constitucional (EC) n. 132, de 20 de dezembro de 2023, propõe mudanças significativas no STN e introduz, nas PPT, os princípios de justiça tributária e de defesa do meio ambiente, confirmando o viés do tributo em cumprir com os objetivos do Estado na concretização de um bem público.

Assim, a relevância das PPT se acentua com a promulgação da EC n. 132/2023, que introduz a Reforma Tributária (RT) e trouxe mudanças significativas ao STN, simplificando tributos e introduzindo, no parágrafo terceiro do artigo 145, princípios, em especial os princípios de justiça tributária e de defesa do meio ambiente. Essas mudanças não apenas simplificam o sistema tributário, mas também reforçam o papel dos tributos na concretização dos objetivos do Estado, promovendo o bem público.

Dentro desse contexto, as NTI que estimulam ou desestimulam comportamentos, promovidas por PPT, ganham destaque como ferramentas estratégicas para orientar esse comportamento dos contribuintes em direção a práticas que atendam à capacidade contributiva e sejam ambientalmente responsáveis e socialmente justas. Ao induzir comportamentos objetivando atender à justiça social e à defesa do meio ambiente, essas normas têm o potencial de promover a sustentabilidade e a equidade, complementando as políticas públicas e ampliando seu alcance e eficácia.

A pesquisa, com fins exploratórios, aborda o problema de forma qualitativa, buscando, na RT, compreender como as PPT, enfatizando a função extrafiscal dos impostos e os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, podem ser uma alternativa complementar às políticas públicas, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Por meio de uma revisão bibliográfica e documental, busca-se compreender como as PPT, especialmente considerando a função extrafiscal dos impostos e os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, podem ser um complemento às políticas públicas. Além disso, pretende-se demonstrar que essas formas políticas podem contribuir para a redução das desigualdades sociais, a promoção de comportamentos sustentáveis e, conseqüentemente, para um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo no Brasil, alinhando-se, em teoria, aos objetivos do Estado.

Assim, este estudo procura localizar as PPT como políticas públicas independentes, focando na busca de respostas na recente inclusão, pela RT, dos princípios de justiça tributária e da defesa do meio ambiente, que procuram promover justiça social e estimular comportamentos sustentáveis. Espera-se suscitar questionamentos e promover o debate sobre a existência das PPT, buscando compreender essas políticas no contexto de uma RT em curso, que promete trazer implicações sociais significativas e promover a justiça social e a defesa do meio ambiente, em benefício de toda a sociedade brasileira, confirmando a existência das PPT por meio da associação entre os objetivos do Estado e os inaugurais princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, que serão perseguidos pelo STN, tendo como instrumento os tributos.

Em seu desenvolvimento, o artigo divide-se em três seções para dar conta do que se propõe. Na primeira seção, abordam-se as PPT. Na sequência, explicita-se o contexto do STN. Após, trata-se da RT e da EC n. 132/2023. E conclui ser possível confirmar a existência das PPT a partir da relação dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente com os objetivos do Estado, que sinalizam, além de sua existência, um potencial alternativo complementar às políticas públicas, estando associados aos objetivos do Estado na busca por reduzir a desigualdade social e proteger o meio ambiente.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS

As políticas públicas abrangem diversos conceitos e suas inter-relações, destacando-se o papel das instituições, especialmente do Estado, na definição de estratégias de desenvolvimento e organização da vida em sociedade. No entanto, para superar suas limitações, o Estado precisa redefinir sua atuação, deixando de ser um agente hegemônico para assumir o papel de articulador de ações coletivas. Essa mudança ocorre por meio da ampliação da esfera pública, criando as bases para a formulação pactuada de políticas públicas (Rotta; Severo, 2023).

O termo “políticas públicas” foi inserido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) apenas posteriormente, nos artigos 216-A e 227. Segundo Souza (2006), não há uma única definição definitiva para política pública. Em geral, suas definições adotam uma visão holística, considerando que o todo é mais relevante do que a soma das partes e que fatores como indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses influenciam seu funcionamento, embora haja divergências sobre a importância relativa de cada um. Souza (2006, p. 26) resume o campo da política pública como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

No âmbito teórico, a política pública – e, em particular, a política social – é um campo multidisciplinar que busca explicar sua natureza e seus processos. Uma teoria geral da política pública exige a integração de conceitos de sociologia, ciência política, direito tributário, direito financeiro e economia. Como as políticas públicas impactam a economia e a sociedade, qualquer teoria sobre o tema deve considerar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Ainda, antes de relacionar as políticas públicas com as PPT, é necessário apresentar mais uma definição de “políticas públicas”, pois se trata de um conceito controverso, frequentemente mais assumido do que explicitado. A doutrina não é unânime sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades (Mendes; Paiva, 2017, p. 37-38). Em uma definição concisa, Bucci (2006, p. 241) afirma que “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Alguns elementos desses conceitos são essenciais para definir políticas públicas: são programas coordenados de ações governamentais, realizadas principalmente pelo Estado, com objetivos socialmente relevantes. Existe uma conexão clara entre políticas públicas e direitos fundamentais, pois as primeiras são meios de efetivar os segundos. Metaforicamente, políticas públicas e direitos sociais – que decorrem dos objetivos do Estado – são dois lados da mesma moeda: as políticas públicas são instrumentos para realizar esses direitos garantidos pela CF/88, cumprindo assim os objetivos constitucionais do Estado (Mendes; Paiva, 2017).

Nesse contexto, as políticas públicas podem ser detalhadas como um conjunto de instrumentos ou ações governamentais planejadas para a implementação de objetivos coletivos (Souza, 2006). É nesse cenário que surgem as PPT, uma vez que o preâmbulo da Constituição dirigente já expressa a intenção de estabelecer uma ordem econômica e social. O Estado, nesse modelo, não adota uma posição neutra, mas, sim, programática (Rotta; Severo, 2023). Para isso, utiliza instrumentos normativos – como as NTI – de forma estratégica, a fim de alcançar os objetivos delineados pelo constituinte, especialmente nos artigos 3º e 170 da CF/88 (Nusdeo, 1995).

Assim, pode-se afirmar que as PPT se referem ao uso estratégico de tributos como ferramentas para alcançar objetivos além da simples arrecadação de receitas. Essas políticas visam regular e induzir comportamentos, promover a justiça social e fomentar práticas sustentáveis (Rotta; Severo, 2023). As PPT são fundamentais na concretização das metas estatais, alinhando-se com princípios constitucionais e respondendo a desafios sociais e ambientais, e

[...] em especial na extrafiscalidade, carrega inusitada importância, pois ao olhar para trás o que se vislumbra são políticas públicas tributárias com intencionalidades e finalidades específicas, que orientaram e estabeleceram diretrizes para a elaboração dessas normas tributárias indutoras. As políticas públicas tributárias têm como finalidade, por meio de norma tributária, dar orientação a uma intencionalidade pública, e resposta a um problema público entendido como coletivamente relevante (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

As PPT se destacam por sua função extrafiscal, utilizando tributos para induzir comportamentos específicos na sociedade. Essa indução pode ser tanto positiva, incentivando práticas desejáveis, quanto negativa, desestimulando práticas prejudiciais. Assim, as PPT se configuram como instrumentos cruciais na formulação de políticas públicas que visam ao bem-estar social e à sustentabilidade ambiental.

Por isso, ao estabelecer uma finalidade diversa daquela meramente arrecadatória, esses impostos terminam por se afastar, em determinada medida, do critério usual de imposição das normas tributárias, não se elegendo o tributo apenas como divisor social dos custos estatais e de financiamento dos serviços e bens públicos, mas passando a ser instrumento para a promoção de finalidades estatais diversas, protagonizadas pelas normas tributárias indutoras, que respondem ao problema público que deu origem a uma política pública tributária, promovendo a norma tributária indutora com a finalidade de induzir um comportamento do contribuinte (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

As PPT têm um papel central na promoção do bem público, concretizando os objetivos do Estado, como a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a proteção do meio ambiente. Por meio de instrumentos tributários, o Estado pode influenciar diretamente o comportamento de indivíduos e empresas, direcionando-os para ações que beneficiem a sociedade como um todo. Os tributos ambientais “verdes” são um exemplo claro de como as PPT podem promover a defesa do meio ambiente (Severo *et al.*, 2024).

A concessão de isenção ou redução de impostos para empresas que investem em tecnologias limpas e renováveis é um exemplo de PPT. Além disso, podem ser aplicadas reduções nas alíquotas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ou do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para veículos ambientalmente sustentáveis e imóveis que adotem práticas ecológicas, como a instalação de painéis solares, áreas de permeabilidade superiores ao mínimo exigido, coleta de água da chuva e plantio de árvores nas calçadas. Essas medidas visam incentivar contribuintes a adotar práticas sustentáveis e adquirir produtos ecologicamente corretos, ao mesmo tempo em que estimulam o mercado e a produção a seguir práticas sustentáveis para atender à demanda dos consumidores (Severo *et al.*, 2024).

Portanto, restou evidenciado que, sendo o tributo um instrumento com as funções fiscais e extrafiscais, a tributação não pode ser vista como o único instrumento estatal para a promoção das finalidades públicas, devendo atuar de forma complementar e subsidiariamente. Trata-se de uma escolha, no âmbito das políticas públicas tributárias, pela qual o governo opta por estimular ou desestimular um comportamento do contribuinte em vez de investir, conforme o caso da concessão de incentivos tributários para a aquisição de veículos elétricos, como forma de atender aos ditames de uma política pública tributária ambiental, no sentido do desenvolvimento ecológico e equilibrado, o que pode

possibilitar a redução do preço desses veículos, impulsionando o aumento de sua produção em território nacional (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

Experiências internacionais, como a implementação de tributos sobre emissões de carbono em países europeus, também servem como referência para o Brasil. Essas políticas não apenas reduzem a poluição, mas também incentivam a inovação tecnológica e a adoção de práticas empresariais mais sustentáveis.

A justiça social é um dos pilares das PPT, que utilizam os tributos para redistribuir a riqueza e garantir a equidade na sociedade. Programas como o sistema de *cashback* tributário, que devolve parte dos impostos pagos aos consumidores de baixa renda, exemplificam como as PPT podem reduzir a regressividade do STN e promover a justiça tributária e social. Outra iniciativa é a isenção de tributos sobre itens da cesta básica, aliviando a carga tributária sobre os mais pobres, como se pode ver a partir da introdução desses institutos pela RT e regulamentados pela Lei Complementar Federal (LC) n. 2014, de 16 de janeiro de 2025.

O Imposto de Renda federal (IR) progressivo é outro exemplo importante, no qual as alíquotas aumentam conforme a renda do contribuinte, garantindo que aqueles com maior capacidade contributiva paguem proporcionalmente mais. Esse tipo de estrutura tributária – muito embora tenha uma faixa de isenção desatualizada às necessidades sociais (Nogueira; Fagundes; Teodoro, 2022) – ajuda a reduzir as desigualdades econômicas, contribuindo como política social essencial. Mas, atualmente, o pequeno grau de progressividade no IR resulta em uma carga tributária regressiva, devido ao grande número de tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços (Minardi, 2021). Isso impõe um maior ônus sobre aqueles com menor capacidade contributiva, uma vez que, em geral, indivíduos com maiores rendas e patrimônios, que possuem maior capacidade de contribuição, enfrentam uma carga tributária proporcionalmente menor (Sabbag, 2024).

Assim, as PPT são fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo. Elas proporcionam que os recursos arrecadados sejam direcionados para financiar serviços públicos essenciais e, ao mesmo tempo, incentivam comportamentos que promovem o bem-estar social e ambiental, evitando que o Estado seja demandado a financiar essas políticas públicas. Ou seja, pode-se afirmar que as PPT são mais assertivas e versáteis, tornando-se práticas alternativas e complementares às políticas públicas. As reformas introduzidas pela EC n. 132/2023 enfatizam, por meio de princípios, a justiça tributária e a defesa do meio ambiente, ampliando a importância das PPT no contexto brasileiro.

Ao alinhar os tributos com os objetivos de desenvolvimento sustentável, as PPT apresentam potencial concreto no sentido de contribuir para uma

sociedade mais justa e igualitária, na qual os recursos são utilizados de forma eficiente e os impactos ambientais são minimizados. A promoção de práticas sustentáveis, a redução das desigualdades sociais e o incentivo à inovação são algumas das formas pelas quais as PPT podem transformar a realidade socioeconômica do Brasil.

Resta evidente a importância das PPT como ferramentas estratégicas para promover o bem público e alcançar os objetivos constitucionais do Estado, especialmente através de seu potencial de contribuição como soluções complementares, alternativas, viáveis e eficazes para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo, promoção de justiça social e da defesa do meio ambiente. Busca-se, na sequência, demonstrar como o STN é componente fundamental nessa orientação estratégica.

## 2. SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O STN é um componente vital do arcabouço constitucional brasileiro, desempenhando funções essenciais que transcendem a simples arrecadação de tributos. O STN visa garantir a segurança jurídica dos contribuintes e assegurar a justiça social ao promover uma distribuição equitativa da carga tributária.

Esse sistema desempenha um papel central em uma economia moderna, influenciando de diversas maneiras o padrão de crescimento econômico, a competitividade nacional, a distribuição social e regional da renda e o desenvolvimento sustentável. Por meio de um conjunto de normas e políticas, o STN regula a arrecadação e distribuição dos tributos, proporcionando os recursos necessários para a manutenção das funções estatais e o financiamento de políticas públicas.

A função arrecadatória fiscal é a mais conhecida e tradicional função do STN, mas não a única, pois a extrafiscal vem sendo uma opção convincente quando alinhadas com as PPT. As funções fiscal e extrafiscal dos tributos não são excludentes, coexistindo nas NTI. Dependendo do contexto, uma função pode predominar sobre a outra, o que significa que não há normas exclusivamente fiscais (Quintanilha, 2021). Explicam Rotta e Severo (2023, p. 100-101) que

[...] a função extrafiscal não significa o abandono da arrecadação, pois é veiculada por meio de uma norma tributária; mas, sim, um acréscimo de função àquela veiculadora, balizando-se pelos princípios que regem o poder de tributar; e, ainda, em razão da extrafiscalidade, deve se somar às diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, informados pelos preceitos constitucionais dos artigos 3º e 170 da CF/88.

Assim, além da arrecadação, os tributos possuem uma função extrafiscal, que é instrumentalizada para regular a economia e promover objetivos sociais e ambientais. Dessa forma, a função extrafiscal visa induzir comportamentos que estão alinhados com as políticas públicas do Estado, como a promoção da justiça social e a proteção do meio ambiente.

Portando, o fenômeno extrafiscal se legitima na medida em que vislumbra, prioritariamente, o cumprimento de finalidades constitucionais distintas da mera função arrecadatória dos tributos. Os efeitos interventivos, por meio da indução na norma extrafiscal, são naturais e acarretam, ao final, uma arrecadação para o erário; porém, o que não se pode perder de vista é a intenção precípua da norma extrafiscal, qual seja, o alcance de sua finalidade social ou econômica. Função extrafiscal, estimulante, indutora/inibidora de comportamentos, dando concretude às políticas públicas tributárias. (Rotta; Severo, 2023, p. 101).

Tributos extrafiscais, como o Imposto sobre Produto Industrializado federal (IPI) e atualmente o Imposto Seletivo federal (IS), introduzido pela RT e regulamentado pelo CN por meio da LC n. 214/2025, são utilizados para desestimular o consumo de produtos nocivos à saúde, como cigarros e bebidas alcoólicas, e para incentivar práticas sustentáveis, como a adoção de tecnologias verdes, em atenção também ao inciso VI do artigo 170 da CF/88, ao tratar de que a ordem econômica deverá observar princípios como o da defesa do meio ambiente. Assim, a função extrafiscal dos tributos se torna uma ferramenta poderosa na implementação de políticas públicas voltadas para o bem-estar da sociedade.

O STN é fundamental para o funcionamento do Estado e a promoção do bem-estar social. Sua capacidade de arrecadar, redistribuir e regular recursos, combinada com a função extrafiscal dos tributos, faz dele um instrumento poderoso para alcançar os objetivos constitucionais de justiça social, desenvolvimento econômico sustentável e proteção ambiental. Em um cenário de constantes reformas e adaptações, a eficiência, equidade e transparência do STN são essenciais para que ele continue a ser um pilar de suporte ao desenvolvimento nacional.

Logo, o STN também desempenha um papel crucial no cumprimento dos objetivos do Estado, conforme previstos no artigo 3º da CF/88, e tendo como fundamento o inaugural artigo da CF/88. Por meio de sua função redistributiva, o STN ajuda a reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo uma distribuição mais equitativa da renda. Isso é alcançado por meio de uma tributação progressiva, na qual indivíduos e empresas com maior capacidade contributiva pagam proporcionalmente mais (Minardi, 2021). Além disso, o STN pode ser um elemento importante para a economia

ao controlar a inflação, incentivar o crescimento de determinados setores e desestimular atividades prejudiciais. E as NTI são exemplos de instrumentos criados para orientar o comportamento dos contribuintes em conformidade com os objetivos das políticas públicas.

As NTI são um aspecto específico da função extrafiscal dos tributos (Schoueri, 2005). Elas são projetadas para orientar o comportamento dos contribuintes em direção a práticas que beneficiem a sociedade como um todo. As NTI podem incluir incentivos fiscais para empresas que investem em energias renováveis ou para aquelas que adotam práticas de responsabilidade social corporativa.

A norma tributária indutora, espécie de norma tributária, não obriga e nem proíbe, mas incentiva (induz) a adoção de comportamentos, diante da possibilidade de algum consequente, como vantagem (por exemplo redução tributária) ou desvantagem (por exemplo agravamento tributário), influenciando a conduta dos contribuintes. Essas normas tributárias possuem estrutura dual, com a hipótese de incidência e a sua consequência (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

Essas normas são fundamentais para promover a sustentabilidade e a equidade, pois elas buscam alinhar os interesses privados com os objetivos públicos. É a existência de finalidade precípua de influenciar comportamentos que caracteriza a NTI. Para Schoueri (2005, p. 30), essa “[...] norma tributária, por induzir comportamentos [...] deve ter em conta seus efeitos [...]”, como os sociais e econômicos. Exemplos de NTI no Brasil incluem variação de alíquotas ou, ainda, isenções fiscais para projetos de reflorestamento e reduções de impostos para veículos elétricos, ambos destinados a promover a defesa do meio ambiente e a justiça social.

Demonstrada a importância das NTI como instrumentos de política pública, bem como evidenciada a relevância do alinhamento do STN e suas funções arrecadatória e extrafiscal, cabe agora dedicar uma seção final do artigo para aprofundar a análise sobre a RT e a EC n. 132/2023, explorando suas implicações para as PPT no Brasil.

### **3. REFORMA TRIBUTÁRIA E A EC N. 132/2023**

A EC n. 132/2023 emerge em um contexto de necessidade urgente de simplificação e eficiência no STN. O sistema atual é caracterizado por uma complexidade extrema, com uma vasta quantidade de normas e uma carga burocrática elevada, que resulta em altos custos de conformidade para os contribuintes. A guerra fiscal entre estados e municípios, a regressividade dos tributos indiretos e a falta de uma distribuição justa da carga tributária são problemas históricos que a reforma busca resolver (Quintanilha, 2024).

Quanto à distorção conhecida por “regressividade”, o STN apresenta um paradoxo evidente: o desafio de equilibrar a ação afirmativa do Estado na distribuição equitativa da riqueza social com a limitação de não poder aumentar a carga tributária além dos limites do mínimo vital e do não confisco. Infelizmente, esse paradoxo tem sido resolvido de maneira indesejável por meio de uma tributação regressiva, que penaliza mais severamente as famílias de menor renda, aumentando a concentração de riqueza e as desigualdades sociais (Minardi, 2021; Sabbag, 2024).

A RT introduz, no parágrafo quarto do artigo 145 da CF/88, a meta de reduzir a regressividade do STN. Esta medida tem como objetivo assegurar que os cidadãos de menor renda não suportem uma carga tributária proporcionalmente maior do que a dos mais ricos, devido à predominância de tributos sobre o consumo. Esse princípio atua como um importante instrumento de justiça tributária, buscando evitar a regressividade e o aumento excessivo dos tributos indiretos sobre o consumo (Quintanilha, 2024).

Os tributos regressivos, em vez de serem uma técnica fiscal, são um efeito indesejado da arrecadação. Eles estão associados à injustiça e à iniquidade tributária. No Brasil e no mundo, os principais exemplos de regressividade tributária são os tributos indiretos, nos quais a legislação não diferencia os contribuintes com base em sua capacidade econômica (Quintanilha, 2021). O efeito imediato da regressividade é que os contribuintes com maior capacidade financeira pagam a mesma quantidade de impostos que aqueles com menor capacidade contributiva (Minardi, 2021). Em outras palavras, um imposto é considerado regressivo quando as alíquotas efetivas diminuem à medida que a base de cálculo aumenta.

A carga fiscal ou tributária bruta corresponde à proporção entre o total de tributos pagos pela sociedade e o PIB. Quando a carga fiscal resulta em uma maior concentração de renda, ela é considerada regressiva. É nessa situação que a regressividade do STN se torna evidente. No Brasil, a carga tributária é alta e crescente, beneficiando desproporcionalmente os que têm maiores rendimentos e, de forma perversa, penalizando aqueles com menores rendimentos (Sabbag, 2024).

A motivação principal para a RT é alinhar o STN com os objetivos constitucionais do Estado e, em especial, de justiça tributária e defesa do meio ambiente, erradicando a pobreza, reduzindo desigualdades sociais (art. 3º, CF/88) e protegendo o meio ambiente (art. 225, CF/88). Além disso, a reforma pretende fomentar um ambiente econômico mais favorável ao desenvolvimento sustentável, utilizando os tributos como instrumentos de políticas públicas que incentivem práticas econômicas e ambientais responsáveis, como se percebe no capítulo introdutório, que apresenta princípios gerais orientadores do STN.

CAPÍTULO I  
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL  
SEÇÃO I  
DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os *princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente*. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 4º As alterações na legislação tributária *buscarão atenuar efeitos regressivos* (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988, grifo nosso).

A EC n. 132/2023 traz uma série de mudanças significativas ao STN, destacando-se a introdução de novos princípios orientadores e a criação de tributos inovadores. O princípio de justiça tributária, introduzido pela EC n. 132/2023, visa garantir que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa entre os contribuintes, de acordo com sua capacidade contributiva. Este princípio está em consonância com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e promover uma tributação mais justa. A justiça tributária busca eliminar distorções que penalizam os contribuintes de menor renda e assegurar que aqueles com maior capacidade financeira contribuam proporcionalmente.

O princípio de defesa do meio ambiente é outra inovação da EC n. 132/2023, que estabelece que os tributos devem ser utilizados como ferramentas para promover práticas sustentáveis e proteger o meio ambiente. Este princípio alinha-se com a função extrafiscal dos impostos, que é utilizada para regular atividades econômicas e induzir comportamentos ambientalmente responsáveis por meio de NTI. Tributos ambientais “verdes” e incentivos fiscais para tecnologias limpas são exemplos de como este princípio pode ser operacionalizado.

As mudanças introduzidas pela EC n. 132/2023 têm um impacto significativo nas PPT, que agora ganham maior relevância e eficácia na promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável. A RT simplifica o sistema – em tese, pois ainda será testada –, reduzindo a quantidade de tributos e eliminando redundâncias, o que melhora a eficiência administrativa e reduz os custos de conformidade para os contribuintes. Além disso, a introdução dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente reforça a função extrafiscal dos tributos, tornando-os instrumentos poderosos para a implementação de políticas públicas que visam melhorar a qualidade de vida da população e proteger o meio ambiente.

Os novos tributos criados, como o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), que unifica o ICMS estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS municipal (Imposto sobre Serviços), e a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), que consolida a COFINS federal (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS federal (Programa de Integração Social), exemplificam a simplificação proposta e a maior coerência na estrutura tributária. O sistema de *cashback* regulamentado nos artigos 112 e seguintes pela LC n. 2014/2025, que devolve parte dos tributos pagos para os consumidores de menor renda, é uma medida inovadora que busca reduzir a regressividade do sistema tributário e promover a justiça social, e decorre diretamente do princípio da justiça tributária, ou seja, enuncia uma PPT do Estado de redistribuição de riquezas.

A política de *cashback*, alinhada com o princípio de justiça tributária, tem como objetivo principal a devolução de impostos pagos, atuando como uma medida redistributiva. Diferente de uma política de transferência de renda, o *cashback* busca evitar a regressividade tributária comum nos tributos indiretos sobre o consumo, garantindo a progressividade na cobrança desses impostos. Essa devolução por meio do *cashback* pode gerar um efeito econômico e social positivo para os mais pobres. Segundo Vettori (2023), ao comentar o estudo do Banco Mundial, devolver o imposto por meio desse sistema é mais benéfico para a população mais pobre do que a própria isenção direta do imposto na cesta básica. Isso ocorre porque a isenção pode não ser repassada no preço dos produtos e tende a beneficiar também os mais ricos, enquanto o *cashback* garante que o benefício chegue diretamente aos que mais precisam.

Portanto, a EC n. 132/2023 e sua regulamentação pela LC n. 2014/2025 representam um marco na evolução do STN, introduzindo princípios que buscam alinhar a PPT com os objetivos de justiça social e sustentabilidade ambiental. As mudanças propostas têm o potencial de transformar o STN, tornando-o mais justo, eficiente e alinhado com as necessidades de desenvolvimento socioeconômico sustentável do país.

## CONCLUSÃO

Este estudo conclui que as PPT desempenham um papel essencial na realização dos objetivos constitucionais do Brasil, tais como a promoção da justiça social e a defesa do meio ambiente. A RT, especialmente com a introdução da EC n. 132/2023, reforça a importância das PPT ao estabelecer novos princípios que alinham essas políticas com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Os tributos, além de sua função arrecadatória, possuem uma função extrafiscal significativa, permitindo ao Estado induzir comportamentos

desejáveis na sociedade, como práticas sustentáveis e equidade social. Tributos ambientais “verdes”, alíquotas progressivas e incentivos fiscais são exemplos claros de como essa função extrafiscal pode ser utilizada. A introdução do princípio de justiça tributária pela EC n. 132/2023 busca garantir uma distribuição mais equitativa da carga tributária, ajustando a contribuição dos indivíduos e empresas conforme sua capacidade financeira. Isso é fundamental para reduzir as desigualdades econômicas e promover uma sociedade mais justa. O princípio de defesa do meio ambiente, incorporado na RT, destaca o uso dos tributos como ferramentas para proteger o meio ambiente, incentivando práticas sustentáveis e desestimulando atividades poluentes.

A EC n. 132/2023 tem implicações significativas para o futuro das PPT. A introdução dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente fortalece as PPT, confirmando sua existência e tornando-as mais eficazes na promoção de objetivos sociais e ambientais. As PPT agora têm um respaldo constitucional mais robusto para implementar políticas que beneficiem a sociedade como um todo, tornando-as mais assertivas e versáteis como práticas alternativas e complementares às políticas públicas.

A RT permite uma maior efetividade das PPT ao incorporar esses dois princípios, facilitando o alinhamento das PPT com outras políticas públicas de forma alternativa e complementar, maximizando seu impacto positivo. Além disso, a RT cria um ambiente propício para a inovação, incentivando investimentos em tecnologias limpas e práticas empresariais sustentáveis. Isso não só beneficia o meio ambiente, mas também promove um desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo.

Com base nas conclusões do estudo, as seguintes recomendações são propostas para futuras políticas públicas: primeiro, é essencial ampliar a implementação de tributos ambientais “verdes” que incentivem práticas sustentáveis e desestimulem atividades poluentes, alinhando-se agora aos princípios introduzidos pela RT no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88. Tributos sobre emissões de carbono e incentivos fiscais para energias renováveis são também exemplos de medidas que podem ser adotadas.

Segundo, é importante continuar promovendo a justiça tributária, garantindo que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa. Isso pode incluir a revisão das alíquotas do Imposto de Renda para tornar o sistema mais progressivo e justo, além do devido aprofundamento das discussões que envolvem a regulamentação da RT e a introdução do sistema de *cashback* no STN por meio da LC n. 2014/2025. Terceiro, as PPT devem ser integradas com outras políticas públicas para maximizar seu impacto.

Por fim, é possível confirmar a existência das PPT a partir da relação dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente com os objetivos do Estado, que sinalizam, além de sua existência, um potencial alternativo

complementar às políticas públicas. Além disso, é essencial implementar sistemas de monitoramento e avaliação contínuos para medir a eficácia dessas PPT. Isso permitirá ajustes e melhorias contínuas nas políticas, garantindo que elas cumpram seus objetivos de forma eficiente.

Portanto, em resposta à pergunta que motivou este estudo, é possível concluir que os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente estão associados aos objetivos do Estado na busca por reduzir a desigualdade social e proteger o meio ambiente. A RT potencializa a eficácia das PPT na promoção dos objetivos determinados pela CF/88. Ao adotar essas recomendações, o Brasil pode garantir que suas PPT continuem a promover justiça social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jul. 2024.

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*, Brasília, DF, ano 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm). Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 22 abr. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. *Manual de direito tributário*: volume único. Rio de Janeiro: Método, 2021.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. *Reforma tributária*: tributos sobre o consumo. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINARDI, Josiane. *Manual de Direito tributário*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

NOGUEIRA, Carolina; FAGUNDES, Thiago; TEODORO, Rafael. *A defasagem da tabela do imposto de renda*. [S.l.]: Câmara de Deputados Federal, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-defasagem-da-tabela-do-imposto-de-renda/index.html>. Acesso em: 10 mar. 2025.

NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ROTTA, Edegar; SEVERO, Rodrigo. Políticas públicas tributárias e normas tributárias indutoras. *Revista brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, Paraíba, v. 8. p. 94-114, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/67361>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEVERO, Rodrigo *et al.* Tributos verdes: Uma alternativa complementar às políticas públicas no desenvolvimento sustentável. In: ROTTA, Edegar *et al.* (Org). *Cooperativismo, integração e desenvolvimento sustentável*. Santo Ângelo: Ed. Unijuí, 2024, p. 483-504.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 17 maio 2024.

VETTORI, Gustavo. Devolução de imposto por “cashback” pode gerar efeito econômico positivo para os mais pobres. *Jornal da USP*, 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/devolucao-de-imposto-por-cashback-pode-gerar-efeito-economico-positivo-para-os-mais-pobres/#:~:text=Estudo%20realizado%20pelo%20Banco%20Mundial,tributa%C3%A7%C3%A3o%20para%20esse%20grupo%20social>. Acesso em: 7 jul. 2024.



Recebido: 06/07/2025

Aprovado: 12/08/2025

# A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E A COISIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS

## *NEOLIBERAL RATIONALITY AND THE OBJETIFICATION OF LABOR RELATIONS*

*Sonilde Lazzarin<sup>1</sup>*

*Helena Lazzarin<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A racionalidade neoliberal e o explorador de si mesmo. 2. A insegurança social: o trabalhador jogado à própria sorte. 3. É possível construir uma nova racionalidade? Considerações finais. 4. Referências.

1 Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos de Coimbra (Portugal). Doutora, mestra e especialista em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2 Pós-Doutorado em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora e mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela PUCRS. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS. Professora e coordenadora do Núcleo de Direito Público e Social da Escola de Direito da PUCRS.

**RESUMO:** O presente estudo tem como objetivo analisar a racionalidade hegemônica neoliberal na sociedade contemporânea. Para isso, aborda-se, inicialmente, a metamorfose das relações laborais e sociais, especialmente por meio da ideia do “empreendedor de si mesmo”; e explicita-se o paradoxo entre liberdade e autoexploração frente ao embuste da meritocracia. O adoecimento e a exclusão dos trabalhadores das proteções sociais são enfrentados posteriormente, e é feita uma crítica ao sistema de Seguridade Social no Brasil, o qual ajusta a normatividade dentro da ótica neoliberal, ao conviver pacificamente com o necropoder e a erosão dos direitos fundamentais. Ao final, apresentam-se alternativas a fim de amenizar os efeitos dessa racionalidade – ou até mesmo de superá-la.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos fundamentais. Neoliberalismo. Precarização. Relações laborais. Trabalho.

**ABSTRACT:** The present study aims to analyze neoliberal hegemonic rationality in contemporary society. To this end, we initially address the metamorphosis of labor and social relations, especially through the idea of the “self-entrepreneur”; and the paradox between freedom and self-exploitation in the face of the meritocracy scam is made clear. The illness and exclusion of workers from social protections are faced later, and a criticism is made of the Social Security system in Brazil, which adjusts the normativity within the neoliberal perspective, by coexisting peacefully with necropower and the erosion of fundamental rights. In the end, alternatives are presented in order to mitigate the effects of this rationality – or even overcome it.

**KEYWORDS:** Fundamental rights. Labor relations. Neoliberalism. Precariousness. Work.

## INTRODUÇÃO

Na sociedade contemporânea, a racionalidade neoliberal tornou-se hegemônica, não só como técnica governamental, mas como uma normatividade e um imaginário englobante, muito além do mercado, atingindo o modo de vida do nascimento à morte de todos os indivíduos, a partir da ideia de que tudo e todos podem ser tratados como coisas negociáveis. Há, portanto, uma coisificação da pessoa e de todas as relações sociais. Uma racionalidade torna-se hegemônica quando modifica não só a forma de exercício do poder, mas as pessoas, as instituições e toda a sociedade. As decisões políticas são pautadas de acordo com o interesse econômico.

No presente artigo, abordar-se-á, primeiramente, a ideia de empreendedorismo, de transformar cada pessoa em uma empresa, em um empreendedor de si mesmo. Essa ideia incute nas pessoas a falsa impressão de liberdade, fazendo com que sejam submetidas à exploração em condições análogas à escravidão – por exemplo, aderindo livremente ao fenômeno da uberização. Nesse sistema, sob o embuste da meritocracia, há uma exaltação do êxito individual, atribuindo-se a culpa do fracasso somente à própria pessoa.

O paradigma de “disciplina” é substituído pelo sistema positivo do poder, pois, a partir de um determinado nível de produtividade, a negatividade da proibição tem um efeito de bloqueio, impedindo um maior crescimento – ou seja, a positividade do poder é bem mais eficiente que a negatividade do dever. Altera-se o inconsciente social.

O excesso de trabalho (precário e informal) e desempenho agudiza-se em uma autoexploração que é mais eficiente que a exploração do outro, pois o trabalhador tem o sentimento de liberdade. Os adoecimentos psíquicos são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal.

A insegurança social, decorrente da total falta de proteções sociais – pela inexistência de planos securitários ou assistenciais para grande parcela dos trabalhadores ocupados –, é explicitada dentro dessa perspectiva neoliberal, o que comprova que a necropolítica e a relativização dos direitos sociais são considerados toleráveis, ou melhor, negociáveis dentro dessa racionalidade.

Em conclusão, serão abordadas três possíveis alternativas para a mitigação ou superação da atual racionalidade neoliberal, quais sejam: a instituição de uma renda básica universal; a resistência por meio da alteração dos aspectos políticos e jurídicos; e/ou a superação do atual sistema pela formação de uma nova racionalidade, na qual determinados elementos não são passíveis de apropriação, pois devem ser reservados ao uso comum.

Com isso, o problema de pesquisa é demonstrado por meio do seguinte questionamento: “Em que medida a racionalidade hegemônica neoliberal, presente na sociedade contemporânea, influencia – ou prejudica – o sistema de Seguridade Social? E quais são possíveis soluções para essa situação?”.

E, por fim, relativamente à metodologia, esclarece-se que, para atingir os resultados propostos, a pesquisa – que, quanto ao objeto, é do tipo bibliográfico-documental – aplica o método de abordagem dialético.

## **1. A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E O EXPLORADOR DE SI MESMO**

Existe um modelo hegemônico de ver, estar e atuar no mundo. As políticas neoliberais passam a ser vistas com naturalidade, como se fossem inevitáveis. A racionalidade hegemônica atual reconhece como postura racional apenas aquelas questões direcionadas à obtenção ilimitada de lucros; ignora a finitude dos recursos naturais; e convive pacificamente com a necropolítica e com o uso da violência.

De acordo com Casara (2021, p. 35), a racionalidade é o conjunto de elementos que explicam, condicionam e justificam as ações. As razões para agir são crenças ou ideias que se acredita estarem corretas e adequadas aos fins visados. Segundo o autor, a racionalidade está ligada a uma espécie de programação para o funcionamento da sociedade, que é composta de verdades e também de mentiras; e “essa programação leva tanto a um imaginário, a um conjunto de imagens partilhadas, quanto a uma normatividade, um conjunto de mandamento de condutas”. Essa racionalidade, para se tornar hegemônica, tem a participação de todas as parcelas da sociedade na sua elaboração e divulgação, trata-se de uma espécie de revolução cultural para adequar o modo de pensar e sentir da população – bem como os atos e projetos de governo – à nova racionalidade. Todo esse processo vem acompanhado de alterações das normas jurídicas e de uma reformulação do campo da moralidade, por meio de novas compreensões e categorias que modificam o pensamento e permitem a ação, a dominação e até o extermínio.

Há uma racionalidade governamental, uma normatividade e um imaginário fundado na premissa de que o mercado é o modelo para todas as relações sociais. Nessa perspectiva, predomina a concorrência, a ideia de inimigo e a crença de que tudo pode ser negociado. Salienta Casara (2021, p. 36) que o neoliberalismo é mais do que uma teoria, pois toda racionalidade produz efeitos na forma de exercício do poder. Assim, o Estado tem sido um instrumento voltado à manutenção de um determinado modelo político e econômico, que protege a propriedade privada e o livre mercado, com a manutenção da lógica da concorrência e do enriquecimento dos detentores do poder econômico. Esses processos de construção, manipulação e naturalização de ideias e conceitos são apresentados como únicos possíveis. Tal crença explica a aceitação passiva de medidas que só interessam aos opressores.

Como referem Dardot e Laval (2016, p. 335), a “empresa de si mesmo” é a resposta a uma nova lógica de mercado, que elimina o contrato de trabalho como relação salarial. Desse modo, “o trabalho se tornou um produto cujo valor mercantil pode ser medido de forma cada vez mais precisa, chegou a hora de substituir o contrato salarial por uma relação contratual entre empresas de si mesmo”.

Mentiras são introjetadas como verdades – por exemplo, a crença de que os indivíduos são autônomos, livres e capacitados para se autogerir. Isso leva os indivíduos a acreditar que são empresários de si mesmos, sem se dar conta de que são explorados de forma brutal – em muitos casos, em situações mais gravosas do que a exploração na sociedade disciplinar, o que resulta em um aumento acelerado do adoecimento psíquico da classe trabalhadora.

De acordo com Dejours (1992), o sofrimento mental resulta da organização do trabalho, e não das condições de trabalho. Isso porque, por “condições de trabalho” se compreende o ambiente físico (temperatura, pressão, irradiação, altitude, sonorização), o ambiente químico (produtos manipulados, poeiras, gases tóxicos etc.) e o ambiente biológico (bactérias, parasitas, fungos etc.), as condições de higiene, de segurança e as características antropométricas do posto de trabalho; enquanto que, por “organização do trabalho” – diferente de condições (físicas) do trabalho –, entende-se a divisão do trabalho, o conteúdo da tarefa, o sistema hierárquico, as relações de poder, as modalidades de comando, as questões de responsabilidade etc.

Desse modo, sendo o sofrimento psíquico causado pela organização do trabalho, a intensificação do adoecimento mental denuncia uma transição, uma mudança paradigmática. Nota-se que a sociedade disciplinar está sendo transformada na sociedade atual; que está se estabelecendo uma nova condição humana.

A seguir, será feita uma análise conduzida pelo pensamento de Han (2015), o qual faz uma profunda reflexão sobre o que denomina sociedade do cansaço, que atua individualizando, isolando e adoecendo física e mentalmente os trabalhadores.

De acordo com o autor, a sociedade do século XXI não corresponde mais à sociedade disciplinar, aos sujeitos da obediência, mas à sociedade do desempenho e da produção, na qual os indivíduos são empresários de si mesmos. A sociedade do desempenho vai sendo agudizada pela crescente desregulamentação e pela flexibilização das normas, o que acaba por incutir a ideia de poder, de iniciativa, de motivação – ao contrário da sociedade disciplinar, que era ditada pelo dever, pela coerção e pela proibição expressa por leis e regulamentos. Assim, para elevar a produtividade, o paradigma da disciplina é substituído pelo sistema positivo do poder, pois, a partir de um determinado nível de produtividade, a negatividade da proibição tem um efeito de bloqueio, impedindo um maior crescimento, ou seja, a positividade

do poder é bem mais eficiente que a negatividade do dever. Isso faz com que o registro no inconsciente social seja alterado.

O adoecimento psíquico, especialmente a depressão, decorre do imperativo de obedecer apenas a si mesmo, da pressão do desempenho, da carência de vínculos e da crescente fragmentação e atomização do social. O indivíduo explora a si mesmo sem coação externa, é agressor e vítima ao mesmo tempo, o esgotamento é total, a alma é consumida. O adoecimento não é só pelo excesso de responsabilidade própria e iniciativa, mas pelo imperativo do desempenho como um novo imperativo da sociedade pós-moderna do trabalho.

O sujeito do desempenho está livre de coações externas que o obrigam a trabalhar ou que poderiam explorá-lo, submete-se apenas a si mesmo. Porém, a inexistência da instância dominadora não leva à liberdade; ao contrário, faz com que liberdade e coação coincidam, pois o sujeito do desempenho se entrega à livre coerção de maximizar o desempenho. O excesso de trabalho e desempenho agudiza-se em uma autoexploração que é mais eficiente que a exploração do outro, pois o trabalhador tem o sentimento de liberdade. Essa autorreferencialidade gera uma liberdade paradoxal que, em decorrência das estruturas coercitivas que lhe são inerentes, se transforma em violência. Os adoecimentos psíquicos são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal.

A própria economia do compartilhamento, anunciada como promessa de um caminho mais humano para o mundo corporativo, demonstrou-se, com o passar do tempo, tratar-se de uma forma mais agressiva do capitalismo, fundada na desregulamentação, em novas formas de consumo e precarização do trabalho. Conforme bem explícita Slee (2017, p. 297), ao contrário do discurso de democratização e redes de relacionamento, o que aconteceu foi a separação entre risco e recompensa. Os riscos foram repassados aos fornecedores de serviços e aos consumidores, enquanto a recompensa se acumula nas mãos dos donos das plataformas. Segundo o autor, apesar dos apelos por sustentabilidade ambiental, com a ideia do acesso em vez de propriedade e reutilização da capacidade ociosa, a economia sob demanda está incentivando uma nova forma de consumo privilegiado: “o estilo de vida como um serviço”.

A sobrecarga de trabalho exige técnica temporal de atenção multitarefa, que não representa uma capacidade especial do indivíduo na sociedade pós-moderna, mas um retrocesso, tendo-se em vista que a atenção multitarefa faz parte do mundo animal, cuja atenção é indispensável à sobrevivência na vida selvagem. Um animal na selva vê-se obrigado a dividir sua atenção em diversas atividades, não pode alimentar-se despreocupadamente, sob pena de ser alimento, bem como tem o dever de vigiar a prole. As recentes modificações de estrutura de atenção aproximam cada vez mais a sociedade

humana da vida selvagem: a atenção é voltada concomitantemente para o trabalho, redes sociais, compras virtuais e inúmeras demandas que invadem a atenção em tempo integral. Não há espaço para atenção profunda, mas tão somente para uma hiperatenção, caracterizada por uma atenção dispersa com rápida mudança de foco entre diversas atividades, fontes informativas e processos, inviabilizando o processo criativo pela falta de intervalos de descanso para a atividade cerebral.

A pessoa está solitária, completamente individualizada e isolada. A perda das crenças, com a supressão do medo da morte, torna a vida transitória e a desnuda, levando a uma hiperatividade, com a histeria do trabalho e da produção. A sociedade do desempenho não é livre, ela está submetida a novas coerções, o senhor se transformou num escravo do trabalho. O sentimento de ter alcançado uma meta jamais se concretiza, porque a coação de desempenho exige cada vez mais, de modo que nunca se alcança um ponto de repouso da gratificação, vive-se com um sentimento de carência e de culpa permanente. Na verdade, o indivíduo concorre consigo mesmo, procura superar a si mesmo até a autodestruição.

As doenças psíquicas, especialmente a depressão e a síndrome de Burnout, representam o fracasso do indivíduo frente ao incontrolável. Na sociedade do desempenho, o sujeito está cansado, esgotado de si mesmo, de lutar consigo mesmo e é incapaz de confiar no outro e no mundo. Desgasta-se numa roda de hamster, na qual ele gira cada vez mais rápido ao redor de si mesmo (Han, 2015, p. 101). Além disso, os novos meios de comunicação estão destruindo cada vez mais a relação com o outro, pois o mundo digital é pobre em alteridade e resistência – isso porque, nos círculos virtuais, o movimento é desprovido de realidade, que seria um princípio do outro e da resistência.

Não há mais elos de ligação, as relações são superficiais e passageiras, a alegria se encontra nas redes sociais, em forma de uma massa de aplausos que dá atenção ao ego exposto, como uma mercadoria.

A sociedade do desempenho gera uma hiperatividade e, portanto, um esgotamento excessivo. Por esse motivo, Han (2015, p. 101) a denomina como sociedade do cansaço; entretanto, essa vai se transformando na sociedade do doping e das promessas tecnocientíficas de melhoramento cognitivo. Por meio de produtos farmacêuticos se busca dar ao corpo uma vitalidade excessiva, evitando perturbações, para alcançar o máximo desempenho. Essa maximização do desempenho, que transforma o corpo em uma máquina, leva aos infartos psíquicos. E esse cansaço se traduz em uma violência, porque destrói a capacidade de interagir, de proximidade, de pertencimento, de ver e falar. Aniquila-se a própria linguagem.

A sociedade do desempenho está intimamente ligada às relações de produção capitalista. A economia capitalista absolutiza a sobrevivência,

ela se nutre da ilusão de que mais capital gera mais capacidade para viver. Na verdade, a preocupação com uma vida boa dá lugar à histeria pela sobrevivência, reduzindo a vida a processos biológicos, despindo-a de toda narratividade. No neoliberalismo, a exploração tem lugar não mais como alienação, mas como liberdade e autorrealização.

Na nova sociedade, não há mais submissão do trabalhador a outro, a submissão foi substituída por projetos, a autoção se apresenta como liberdade e é mais produtiva que a exploração externa. Assim, como já referido, a sociedade do desempenho é uma sociedade de autoexploração, que desenvolve um processo de autoagressividade, que muitas vezes culmina em o suicídio (cujos índices aumentam assustadoramente). Como refere o autor, “o projeto se mostra como um projétil, que o sujeito de desempenho direciona contra si mesmo” (Han, 2015, p. 101).

A crescente flexibilização, acompanhada da precarização e da desenfreada competição, faz com que se acelere o processo de individualização, com a ruptura do tecido de solidariedade que antes era presente entre os trabalhadores. Salienta Antunes (2018, p. 143) que é exatamente essa quebra de laços de solidariedade – e, conseqüentemente, da capacidade de acionamento das estratégias coletivas de defesa entre os trabalhadores – que ocasiona o adoecimento psíquico e até mesmo o suicídio no trabalho.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde, a depressão é a principal causa de problemas de saúde e incapacidade em todo o mundo (OMS, 2017a). A depressão pode levar a um grande sofrimento e até mesmo ao suicídio. Cerca de 800 mil pessoas morrem no mundo por suicídio a cada ano, constituindo a segunda principal causa de morte entre pessoas com idade entre 15 e 29 anos (OMS, 2017b). No Brasil, cerca de 11 mil pessoas morrem por suicídio todos os anos (o que significa 31 mortes por suicídio por dia) – de acordo com o Ministério da Saúde (2022), entre 2011 e 2016, 62.804 pessoas consumaram suicídio e outras 48.204 tentaram pôr fim à própria vida. Segundo dados do DataSUS, plataforma do governo federal que concentra informações relativas à saúde no Brasil, as mortes por suicídio entre 2011 e 2020 aumentaram 35%. Só em 2020, foram registrados 12.895 suicídios.

Como já referido, na sociedade atual, ao contrário da sociedade disciplinar, vive-se a sociedade do desempenho, fundada na falsa ideia de liberdade e na necessidade de desregulamentação das relações laborais. Assim, eufemismos como flexibilização, terceirização, trabalho autônomo e a chamada pejetização, significam que os trabalhadores são livres apenas para matarem-se de tanto trabalhar. As jornadas são longas, os trabalhadores se culpam por não produzir mais e consideram o próprio corpo um inconveniente limitador do desempenho.

A liberdade, de acordo com a racionalidade neoliberal, não necessita ser limitada pelo poder disciplinar. Ela é instrumentalizada e utilizada como técnica de poder pelos detentores do poder

político e/ou do poder econômico. A manipulação da realidade para alcançar o objetivo de acumular e circular riquezas. Trata-se do psicopoder: as pessoas são controladas e se autoexploram sem ter consciência disso. Nessa perspectiva, o poder é exercido de forma produtiva e não mais com o objetivo repressivo (Casara, 2021, p. 80).

O tempo de trabalho se tornou totalitário, os intervalos para descanso estão implícitos no tempo de trabalho e servem apenas para recuperação para o trabalho, para o corpo poder continuar funcionando e produzindo; aliás, funcionar melhor é interpretado como melhoramento de si mesmo. Na sociedade industrial era possível a delimitação entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho; hoje, cada um carrega consigo, graças às novas tecnologias, um campo de trabalho móvel, sendo ao mesmo tempo senhor e escravo de si mesmo.

Os países com maior desigualdade social são precisamente os que têm as jornadas de trabalho mais longas. Enquanto os pobres estão trabalhando cada vez mais horas para poder sobreviver, os ricos, na medida em que o valor da hora trabalhada aumenta, consideram o tempo de descanso uma perda de dinheiro (Bregman, 2018, p. 125).

As enfermidades psíquicas são expressões de uma profunda crise de liberdade, o sinal patológico de que a liberdade está se transformando em coação e de que a repressão cede lugar à depressão. A vida transformada num sobreviver.

Assim, frente à erosão do social e à atomização da sociedade, sobra apenas o corpo do eu, que deve ser mantido a qualquer custo. A saúde torna-se autorreferencial e se esvazia num expediente sem meta, no qual os indivíduos são transformados em zumbis do desempenho, são como “mortos-vivos, estão por demais vivos para morrer, e por demais mortos para viver” (Han, 2015, p. 109).

A sociedade está exausta e segue correndo. Essa é a nova condição humana. O corpo é um apêndice incômodo que adocece, fica ansioso, deprime, entra em pânico. E, assim, o corpo é entorpecido, dopado, para suportar essa velocidade não humana. Somos a sociedade do cansaço solitário.

O hipercapitalismo atual transforma toda a existência humana em uma rede de relações puramente comerciais, arranca a dignidade do ser humano, substituindo-a pelo valor de mercado; o mundo está cheio de mercadorias e objetos com vida útil e validade cada vez menores, tal qual uma grande loja que não se distingue muito de um manicômio. Vivemos numa grande e transparente loja mercantil, onde somos pressionados a consumir cada vez mais, supervisionados e governados por algoritmos.

De acordo com Han (2015, p. 128), “o mundo perdeu sua alma e sua fala e se tornou desprovido de qualquer som. O alarido da comunicação sufoca o silêncio. A proliferação e massificação das coisas expulsa o vazio. As coisas superpovoam céu e terra. Esse universo-mercadoria não é mais apropriado

para se morar”. Desse modo, a exaustão, a velocidade e o entorpecimento levam ao adoecimento físico, mental e social.

Adoecido e sem possibilidade de qualquer renda, o indivíduo fica jogado à própria sorte, pois não há proteção social para as novas formas precarizantes de trabalho.

## **2. A INSEGURANÇA SOCIAL: O TRABALHADOR JOGADO À PRÓPRIA SORTE**

No sistema brasileiro, um dos pilares de estruturação da Seguridade Social é sua organização com base na lógica do seguro social. É um tipo de proteção limitada, que assegura direitos apenas àqueles trabalhadores que estão inseridos no mercado formal de trabalho, como empregados, ou que contribuam mensalmente, como autônomos ou segurados especiais à Seguridade Social.

Nesse sistema, só têm acesso aos direitos previdenciários os contribuintes (segurados e seus dependentes), pois esses direitos são decorrentes do Direito do Trabalho, condicionados a contribuições prévias, e o valor do benefício é estabelecido de acordo com a média das contribuições efetuadas. São assegurados aos contribuintes do sistema benefícios como aposentadorias, pensões, auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-maternidade e salário-família.

Concorda-se com Boschetti (2009), na medida em que a autora afirma que essa lógica valeria para países em situação de pleno emprego para todos os trabalhadores, de modo que esse padrão de Seguridade Social só universaliza direitos se universalizar o direito ao trabalho, já que os benefícios são condicionados ao acesso a um trabalho estável que permita contribuir, mensalmente, para a Seguridade Social. A exigência da lógica do seguro e a impossibilidade de sua manutenção para todos os trabalhadores, sobretudo para os desempregados, empurram esse trabalhador para demandar a outra lógica, a lógica da Assistência Social, do direito não contributivo, que alimenta a tensão entre trabalho e assistência, sem que essa seja capaz de resolver a questão do direito ao trabalho e do direito a ter direitos, nos marcos do capitalismo.

No Brasil, essa lógica securitária impede a universalização da Seguridade Social, deixando à margem grande parcela dos trabalhadores. De acordo com Boschetti (2009), existe uma tensão entre Assistência Social e trabalho, que não deve ser compreendida como incompatível ou excludente. O trabalho, nas relações capitalistas de exploração, destitui o homem da propriedade de sua força de trabalho e obriga o trabalhador a submeter-se a atividades a qualquer preço e sem qualquer proteção social. Desse modo, a Assistência Social não pode ser compreendida como um direito incompatível com o trabalho, ao contrário, deve ser compreendida como um direito

complementar, que contribui para a redução da desigualdade social e da miséria, especialmente em situações de grave desemprego.

Desse modo, o sistema brasileiro de Seguridade Social, o qual concede direitos previdenciários apenas aos contribuintes efetivos, vincula o acesso aos benefícios previdenciários ao Direito do Trabalho, que culmina com uma maior demanda pela Assistência Social. Em um contexto de agudas desigualdades sociais, trabalho informal e miséria, o modelo brasileiro – que fica entre o seguro e a assistência – deixa sem acesso aos direitos da Seguridade Social uma parcela enorme da população. Ficam sem qualquer proteção as pessoas que poderiam trabalhar, mas que não têm trabalho – significa dizer que não se encaixam na Previdência Social e nem na Assistência Social.

Aproximadamente metade da população economicamente ativa permanece fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos decorrentes da relação de emprego, tais como salário regular, seguro-desemprego, auxílio-doença acidentário e também àqueles pertencentes à Seguridade Social, condicionados a contribuições como contribuintes individuais ou facultativos, tais como aposentadorias e pensões. Essa enorme parcela da população não possui nenhuma proteção social. São os inempregáveis e inapostentáveis, pois, sem trabalho, não há contribuição e, sem contribuições, não há aposentadoria. Essa enorme parcela da população não possui nenhuma proteção social; ao contrário, trata-se do permanente Estado de mal-estar social.

O IBGE (2022) aponta que a taxa de desemprego no Brasil está em 9,8% (no trimestre encerrado em maio/2022), atingindo 10,6 milhões de trabalhadores. Soma-se a esse número, ainda, cerca de 4,3 milhões de pessoas que desistiram de procurar emprego (os desalentados). Além disso, a taxa de informalidade – que é a soma dos trabalhadores sem vínculo de emprego, trabalhadores domésticos sem vínculo de emprego, empregadores sem CNPJ, trabalhadores por conta própria sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar – atingiu, no referido trimestre, 40,1% da população ocupada. Isso significa que dois em cada cinco trabalhadores ocupados estão no trabalho informal. A informalidade, em alguns estados, chega a mais de 60%. A taxa de subocupação por insuficiência de horas, no trimestre encerrado em maio/2022, foi de 6,8% do total de ocupados, atingindo 6,6 milhões – são pessoas que trabalham menos de 40 horas semanais e gostariam de trabalhar mais horas, em especial para aumentar a sua remuneração (não são desempregados, mas precisam de mais horas de trabalho ou de outro emprego).

Assim, a população ocupada na informalidade, somada ao grande número de desempregados e desalentados, fica sem qualquer tipo de proteção social do sistema de Seguridade Social.

Esses dados expressam a gravíssima condição de desigualdade e pobreza, o limite desse modelo de Seguridade Social e a perversidade do

modelo econômico que concentra riqueza em poucos e exclui os trabalhadores pobres do acesso aos direitos sociais, viabilizando apenas relações de trabalho precárias, eventuais, de baixo custo e que não asseguram qualquer direito.

Ao contrário do antagonismo existente entre a Assistência e a Previdência Social, no âmbito da Seguridade Social, no Brasil, ambas constituem campos de proteção que, em última análise, beneficiam a lógica de produção e reprodução do próprio capitalismo.

A lógica predominante do seguro social no Brasil, que vincula o acesso aos direitos apenas a uma parcela da população, colabora para a ampliação das desigualdades sociais e da pobreza. Inobstante tais fatos, o sistema de proteção social vem sofrendo um desmantelamento nas últimas décadas, em que os direitos da Seguridade Social foram duramente atacados sob o – falso – fundamento de constituírem, juntamente com os direitos trabalhistas, o principal entrave ao crescimento econômico no país.

Assim, em vez de aumentar a proteção social, a exigência de flexibilidade conduz à desestabilização dos estáveis, à precarização das relações de trabalho, com contratos provisórios, de tempo parcial ou intermitente, com alternância de atividade e de inatividade, marcados pela incerteza do amanhã. Esse modo de vida em sociedade exige estratégias de sobrevivência baseadas no presente, ou seja, “viver o dia de hoje”, a cultura do aleatório.

Há o crescimento de nova vulnerabilidade de massa, assim como ocorreu no pauperismo do século XIX. Não é um fenômeno marginal ou atípico. A precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológicas e econômicas da evolução do capitalismo moderno. Não há exagero quando Castel (2008, p. 526) refere que essa nova questão social tem a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão social suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XIX.

A precarização das relações de trabalho e o aumento do desemprego geram um déficit de lugares na estrutura social, lugares que representem utilidade social e reconhecimento público. Assim, as pessoas com mais idade que não conseguem se inserir no processo produtivo, jovens à procura de um primeiro emprego (ou qualquer pequeno serviço), desempregados que passam por requalificações sucessivas, sem sucesso, representam um perfil de população que se acreditava desaparecido. São os novos inúteis para o mundo; estão na sociedade, porém sem a ela pertencer. São válidos, porém invalidados pela conjuntura. Ocupam a posição de supranumerários não integrados e não integráveis, no sentido de pertencimento a uma sociedade que forma um todo de elementos interdependentes. Essa inutilidade social desqualifica esses trabalhadores também no plano cívico e político, diferentemente dos grupos subordinados da sociedade industrial, que eram explorados, mas indispensáveis ao sistema.

Os inúteis sociais não são atores sociais, não representam uma força social. De acordo com essa ideia, para a sociedade, a melhor solução seria o desaparecimento dessas pessoas, pois em um mundo que avalia pessoas e coisas por seu valor como mercadoria, são pessoas inúteis e perigosas, sem valor de mercado, ou, como refere Bauman (2008, p. 158), são “consumidores falhos”, parasitas sociais. Nesse sentido, os pobres são desnecessários e indesejáveis – atualmente são aqueles sem competência ou aptidão de consumo. O problema é o fato de sua existência. Com essa inatividade forçada, perdem a identidade pelo trabalho e também outras identidades coletivas, por exemplo, fundadas na profissão (coletivo de trabalho), na comunidade de moradia (bairro popular), comunidades de modo de vida (bar, pertencimento sindical e político). Ou seja, o trabalho na sociedade industrial funcionava como grande integrador, como um paradigma. Essa degradação do status ligado ao trabalho está relacionada à fragilização dos suportes relacionais que, além da família, asseguravam uma proteção próxima, como as relações de vizinhança, participação em grupos, associações, partidos e sindicatos.

É a racionalidade neoliberal que faz essa divisão entre indivíduos úteis ou produtivos e os descartáveis, que não interessam à sociedade de mercado. E assim, como salienta Casara, surge a biopolítica, a gestão política da vida, nos cálculos que são feitos a partir da relação entre reprodução expandida do capital e reprodução da sociedade – cálculos que podem levar à submissão da vida ao poder da morte ou à necropolítica, que é a gestão da morte dos indesejáveis.

Assim, é o mercado quem vai definir os descartáveis, os inimigos dentro dessa racionalidade; e o Estado terá como função combater, eliminar os indesejáveis. Salienta-se que, nessa lógica, como adverte Casara (2021, p. 105), não são indesejáveis apenas os que não produzem riquezas ou geram lucro, mas “todos aqueles que representam alguma forma de perigo para o imaginário e a hegemonia da racionalidade neoliberal, tais como os inimigos políticos do ideário neoliberal, intelectuais que não foram cooptados, artistas, jornalistas independentes etc.”.

As últimas políticas públicas adotadas, as chamadas “reformas” trabalhistas, previdenciárias e assistenciais exemplificam muito bem a estratégia. Os resultados podem ser observados pela parcela da população que é vítima de encarceramento e mortes violentas. Durante a pandemia, o racismo estrutural se evidenciou. Uma pesquisa realizada pela Rede de Pesquisa Solidária (USP, 2021), com base em dados oriundos do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, apontou que as mulheres negras morreram mais de covid-19 do que todos os outros grupos (mulheres brancas e homens brancos e negros), independentemente de sua ocupação.

Em outras palavras, a racionalidade neoliberal aceita passivamente como algo imutável e natural que a economia defina a política, ameaçando desmontar, por meio de suas próprias instituições, o Estado democrático de direito. Como refere Ferrajoli (2015, p. 149), não há mais “o governo público e político da economia, mas o governo privado e econômico da política”. Ou seja, não são mais os governos eleitos democraticamente que gerem a vida econômica e social, objetivando o interesse público; ao contrário, o comando é ditado pelas potências ocultas e politicamente irresponsáveis do capital financeiro (Valim, 2018, p. 29).

Essa subalternidade dos representantes do povo evidencia-se com a edição de leis, como as “reformas” anteriormente referidas, as quais beneficiam apenas o verdadeiro senhorio, que é o mercado. Trata-se, como diz Mascaro (2013, p. 88), de uma democracia sem povo e a serviço do mercado, sendo que qualquer insurgência quanto a esse modelo é tomada por medidas antissociais e autoritárias, remodelando os processos econômicos e políticos para o fim desejado. Nesse sentido, o mercado quer um Estado máximo na economia e mínimo na política, isto é, uma economia sem política e sem conflito. Assim, a ruptura de vínculos entre representantes e representados gera o aumento da violência estatal e o esgarçamento do tecido constitucional (Valim, 2018, p. 29).

### **3. É POSSÍVEL CONSTRUIR UMA NOVA RACIONALIDADE?**

Não se pode aceitar passivamente, sem profundas reflexões, esse sistema hegemônico na sociedade contemporânea. Essa racionalidade não é um destino que subjugará a humanidade para sempre. Ela é relativa a condições estritamente singulares e que não podem ser pensadas como insuperáveis (Dardot; Laval, 2016, p. 402). A seguir, são apresentadas, então, três alternativas para mudar essa racionalidade, sejam como medidas paliativas ao neoliberalismo, ou até mesmo para vislumbrar o surgimento de uma nova racionalidade, segundo a qual há um núcleo de direitos fundamentais que são inapropriáveis e inegociáveis.

As políticas sociais neoliberais comprovaram que o livre mercado não foi capaz de reduzir as desigualdades que assolam o país, não só em relação ao acesso ao trabalho, como também à saúde, à educação, à moradia, ao saneamento básico, à assistência social e à previdência social, colocando a maior parte da sociedade em permanente insegurança, ou seja, em um estado de imprevidência social. Grande parte da população vive a chamada “mentalidade da escassez”, uma luta diária pela sobrevivência sem saber o que comer no amanhã. A escassez restringe o foco à necessidade imediata, não há perspectiva de longo prazo, a pessoa é consumida e fica sem condições de se concentrar em outras questões da vida (Bregman, 2018, p. 54).

A reflexão deve ser quanto ao direito a uma existência digna a todos os indivíduos. Uma possível medida defendida por Lazzarin (2020) – e até mesmo para viabilizar a continuidade do atual sistema – seria a instituição de uma renda básica universal e incondicionada, que assegurasse a todos um mínimo de bem-estar social, independentemente de sua contribuição na produção do país, assegurando um grau de autonomia e independência material a todos, libertando os vulneráveis da submissão pela fome a um trabalho degradante e melhorando a capacidade de negociação nos postos de trabalho.

A renda incondicionada, frente ao quadro atual de desigualdades, garantiria condições materiais de vida digna e cidadã ao conjunto da população, propiciando segurança e estimulando as relações saudáveis de trabalho, bem como a valorização do trabalho não remunerado. Além disso, frente à constante exigência de qualificação técnica, a renda básica possibilitaria a requalificação e também seria importante para a manutenção do mercado consumidor, fomentando a produção de bens e serviços.

O tema não é novo e, curiosamente, tem entrado no debate de pensadores de direita e de esquerda na política, sendo defendido por economistas das diversas escolas de pensamento. Para muitos liberais, o modelo é atraente por abrir a possibilidade de simplificação dos sistemas de seguridade social e eliminar a burocracia relacionada a eles; para a esquerda, é uma forma de reduzir desigualdades sociais geradas pelo capitalismo.

A instituição de uma renda básica nesses moldes poderia ser uma boa solução frente às gestões neoliberais que defendem o distanciamento do Estado em promover serviços públicos essenciais e de qualidade. Em face das altas taxas de desemprego, da precarização das relações laborais, do fenômeno da automação e da robotização, fica à margem uma parcela muito grande da população que não consegue se inserir nessa nova fase do capitalismo.

A ideia de uma renda básica universal não exclui os serviços públicos essenciais, como saúde e educação. A renda básica, ao contrário do entendimento dos condicionalistas, os quais entendem ser necessária uma rigorosa fiscalização, por se tratar de verba pública, a ponto de torná-la coercitiva e punitiva, abandona essa ideia paternalista. A renda universal deve promover a livre escolha. De acordo com Standing (2019, p. 257), as transferências de renda libertam, dão segurança econômica, possibilitando a tomada de decisões – fazer escolhas sobre como viver e desenvolver as capacidades de cada um.

A renda, nessa modalidade, poderia levar a uma ressignificação do trabalho, não mais apenas como um dever, mas como um direito. As pessoas devem ter o direito ao acesso ao trabalho, seja ele remunerado ou não, como viabilizador da dignidade humana. É necessário superar a ideia de proteção social vinculada apenas ao trabalho remunerado.

Pelo fato de não ser vinculada à condição financeira das pessoas, a renda básica mantida com a obtenção de um emprego ou trabalho remunerado traz mais segurança ao trabalhador. Muitas vezes, ao aceitar um emprego precário de curta duração, o benefício condicionado é suspenso, gerando insegurança, pois, para conseguir a reativação do benefício, os obstáculos são imensos e desgastantes (estimulando, muitas vezes, o trabalho informal). A renda básica libertaria os pobres da armadilha do assistencialismo e estimularia as pessoas a procurar empregos remunerados, com possibilidades reais de crescimento e realização profissional, ou trabalhos não remunerados que fossem edificantes do ponto de vista pessoal, profissional ou social. Além de possibilitar atividades como cuidados de idosos, de pessoas com deficiência ou de familiares doentes.

A segurança básica consiste não em dominar totalmente a incerteza, mas em ter uma incerteza moderada. Prevenir os riscos sociais e saber que existirão maneiras acessíveis e aceitáveis de superar um evento acidental, pois, “numa sociedade de mercado com programas de benefícios condicionais, opções privadas caras e pouca mobilidade social, essas condições não existem e devem ser construídas” (Standing, 2019, p. 260).

Assim, resta evidente que a distribuição de renda não repercute apenas nos beneficiados diretamente, pois o benefício é utilizado para aquisição de bens e serviços, o que faz com que haja circulação de riquezas e criação de novos postos de trabalho. O consumo gera o efeito multiplicador sobre a economia.

Os motivos para a adoção de uma renda universal podem ser sintetizados com base em aspectos econômicos, sociais e trabalhistas. Sob o ponto de vista econômico, a renda universal permitiria uma segurança para cada indivíduo, diante da incapacidade do atual sistema capitalista de oferecer essa segurança por meio de empregos com salários dignos; sob o aspecto social, a renda básica frearia o processo de desconstrução dos direitos sociais, especialmente dos mecanismos que proporcionam solidariedade e proteção social; e, sob a perspectiva trabalhista, o sistema permitiria lutar contra a precariedade no emprego, aumentando o poder de negociação dos trabalhadores. Além disso, a renda básica universal teria efeitos morais e psicológicos positivos para a sociedade, uma vez que “agiria como para-choque contra os ataques adversos, diminuiria as armadilhas da precariedade, eliminaria a incerteza na qual vivem os mais desfavorecidos e fomentaria a liberdade pessoal do conjunto da população” (Ruiz, 2015).

É importante referir que as proteções sociais foram vinculadas ao trabalho, não a qualquer trabalho, mas ao trabalho estável, formal. Essa é ainda a principal característica do sistema de Seguridade Social no Brasil. A centralidade do trabalho como estruturador da sociedade é ainda o paradigma. Por tal motivo, para a implantação de um modelo de renda básica, será

necessária uma mudança cultural: a concepção de trabalho não apenas como mercadoria, com valor econômico, mas como fator de realização, de desenvolvimento de potencialidades e de identificação. Nota-se que, com o trabalho precarizado, terceirizado, intermitente, não há mais sequer a identificação do trabalhador, como ocorria na sociedade salarial. Ao contrário, existe apenas incerteza e falta de controle até mesmo do tempo de vida, pois, nessas modalidades, há necessidade de disponibilidade integral, aguardando-se um improvável chamado a qualquer momento.

A renda básica parece uma estratégia eficaz para reduzir a exclusão social e a desigualdade, porém, para ser efetivada, será necessária vontade política, inclusive para uma ampla reforma tributária. Atualmente, o mercado de capitais representa uma produção social e, portanto, deve ser taxado para que parte dos dividendos retorne a toda sociedade, e não apenas a uma minoria de investidores descompromissados com a questão social. Assim, como refere Piketty (2014, p. 501), “para que a democracia possa retomar o controle do capitalismo financeiro globalizado neste novo século, também é necessário inventar novos instrumentos, adaptados aos desafios de hoje”. Para o autor, o instrumento ideal seria um imposto mundial e progressivo sobre o capital, juntamente com uma transparência financeira internacional.<sup>3</sup>

Em vez da retirada gradual das proteções sociais via precarização das relações laborais, inúmeras outras soluções deveriam fazer parte das estratégias para redução da desigualdade social, como a fixação de altos impostos para grandes heranças, doações e fortunas; contribuições sociais sobre altas rendas de pessoas físicas; contribuições sociais sobre o lucro líquido de empresas e instituições financeiras em percentuais significativos; além de outros.

Como adverte Atkinson (2015, p. 251), muitos países fizeram alterações nos benefícios sociais nas últimas décadas, reduzindo cobertura e aumentando o grau de comprovação de baixa renda, visando melhorar o grau de direcionamento, com o objetivo de aumentar a proporção de benefícios para as pessoas de baixa renda. Essa abordagem, de acordo com o autor, aumentou as desigualdades, “ainda que isso não tenha sido suficientemente reconhecido, pois falhou em alcançar todos que necessitam”. O autor cita como exemplo a América Latina, em que os programas de transferência de renda, associados ao declínio da desigualdade e da pobreza, operaram fora do sistema de Seguridade Social tradicional, falhando em acompanhar o ritmo da evolução do mercado de trabalho. O autor conclui que é preciso reconsiderar o estado de bem-estar social, pelo motivo evidente de que o

3 A tese principal de Thomas Piketty (2014), embora polêmica, é a de que sempre que a taxa de retorno do capital supera a taxa de crescimento econômico, a riqueza se concentra e aumenta a desigualdade – e que a solução seria a taxação progressiva da riqueza, sob pena de inviabilizar o próprio livre mercado.

mundo do trabalho está mudando, e exige também uma transformação do sistema de Seguridade Social.

A estipulação de uma renda básica individual e incondicional seria um investimento, e não um custo social, pois a pobreza estrutural seria combatida – e não apenas seus efeitos –, o que reduziria a desigualdade. Como refere Bregman, poderia ser a maior conquista do capitalismo, pois corresponderia a “uma plataforma a partir da qual se pode ir adiante, proporcionando a todos uma ferramenta para se arriscar e empreender”,<sup>4</sup> na medida em que é da natureza humana querer progredir.

O Brasil optou por reduzir os valores e restringir o acesso aos benefícios da Previdência Social; reduzir as despesas com a Saúde; e aplicar uma interpretação repressora quanto à Assistência Social, cancelando sistematicamente os benefícios por incapacidade e deficiência, bem como reduzindo os benefícios assistenciais – e aumentando, conseqüentemente, a miséria e a desigualdade social. Ao contrário desse cenário, a Seguridade Social no Brasil deveria optar por uma versão emancipadora, como a renda básica de cidadania, por exemplo.

Seria necessário, para a pretendida continuidade do próprio sistema capitalista, alterar a forma de pensar as políticas de distribuição de renda para além dos três requisitos usuais: somente aos pobres, mediante comprovação da miserabilidade, o contexto familiar do beneficiado e o condicionamento ao esforço para a empregabilidade e a disponibilidade para qualquer trabalho.

Em segundo lugar, de acordo com Valim (2018, p. 54-56), poderia ser construída uma resistência à racionalidade neoliberal – e isso se daria sob dois aspectos: o político e o jurídico.

Sob o ponto de vista político, deve-se substituir a lógica da guerra, própria da necropolítica neoliberal, pela lógica da solidariedade, ou seja, “recuperar a política como veículo de assimilação e resolução coletiva da conflitividade social, em que o outro é visto como um semelhante e não como um inimigo. Por consequência, uma transformação da relação hoje existente entre economia e política. A economia deve servir às pessoas, ser subalterna à política”. Dessa mudança, poderão emergir as condições efetivas para o “enfrentamento da criminosa desigualdade social que, em rigor, inviabiliza qualquer projeto de sociedade democrática”.

Sob o aspecto jurídico, será preciso dar condições para criar a confiança no Direito, para que as leis não sejam meros instrumentos de dominação manejados pelas elites, retirá-lo “dos grilhões da exceção e devolvê-lo ao povo, único titular da soberania”. Para que isso ocorra, é fundamental que a descrição do direito positivo seja acompanhada da denúncia dos desvios

---

4 Para Rutger Bregman, “a renda básica universal seria a maior conquista do capitalismo” (Pellicer, 2017).

na aplicação normativa e da proposição de estratégias de colmatação das lacunas que impedem a plena realização da Constituição.

Por fim, uma terceira alternativa seria pensar em uma alteração radical da racionalidade neoliberal, quanto à superação da ideia de que este é o único e natural caminho a ser seguido, sob pena de exaurimento dos recursos naturais e da extinção da própria humanidade.

Nesse sentido, desenvolvem-se a seguir as ideias propostas por Casara (2021, p. 364-369), como uma alternativa à racionalidade neoliberal. De acordo com o autor, será preciso abandonar a racionalidade, a normatividade e o imaginário neoliberal que pregam e justificam “a tragédia do não comum”, ou seja, deve-se “apostar em normas, imagens e em novos modos de atuar no mundo que afastem o modelo das empresas e a lógica da concorrência das relações sociais e impeçam que as pessoas continuem a ser tratadas como objetos negociáveis e descartáveis”.

A alternativa ao liberalismo deve ser criada a partir de uma nova base, de outro princípio organizador capaz de gerar algo radicalmente contrário ao neoliberalismo. O contrário do neoliberalismo é o comum, pois a ideia do comum está presente e é vetor de unificação das lutas sociais, econômicas, ecológicas, políticas e culturais, além de outras. Adverte o autor que não se confunde a ideia do comum com as ideias de economia colaborativa hipercapitalista e economia compartilhada, que nascem como atividades coletivas pautadas a partir da própria racionalidade neoliberal e que geram o fenômeno da uberização.

O princípio do comum enuncia que existe o “inapropriável e o inegociável”: determinados elementos não são passíveis de apropriação, pois devem ser reservados ao uso comum. Dito de outro modo, o comum deve ser entendido como o contrário da concorrência, da ilimitação e da propriedade privada. Nesse sentido, a conclusão de Dardot e Laval (2016, p. 402) afirma que as práticas de comunização do saber, de assistência mútua e de trabalho cooperativo podem indicar os traços de outra razão do mundo.

O princípio do comum, que deve ser o vetor das construções coletivas, deverá sempre responder à pergunta “o que não pode ser negociável?”. Dentro desse rol de “não negociáveis”, deverá constar os direitos fundamentais, e especialmente os direitos laborais e as proteções sociais. Concorde-se com Casara que é preciso desdemonizar a palavra “comum” e refundar o conceito como objeto da política.

Seja pela mitigação das políticas neoliberais através da renda básica universal, pela resistência através de uma modificação do aspecto político e jurídico, ou pela superação da racionalidade hegemônica atual, é preciso pensar em possibilidades que encontrem o ponto de equilíbrio, a justiça social e a dignidade humana.

O que não se pode mais aceitar passivamente é a racionalidade neoliberal como algo natural e imutável. Essa tomada de posição requer urgência, tendo-se em vista a limitação dos recursos naturais e a viabilização da própria existência humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade atual, a racionalidade neoliberal tornou-se hegemônica, não apenas em relação ao mercado, uma vez que atinge o modo de vida das pessoas, partindo-se do pressuposto de que tudo e todos podem ser tratados como coisas negociáveis. Esse formato afeta a alma do indivíduo, que introjeta e fica subjogado a essas ideias.

Ao contrário da sociedade disciplinar, vive-se a sociedade do desempenho, fundada na falsa ideia do empreendedor de si mesmo, da necessidade de desregulamentação das proteções sociais. De acordo com essa ideia, o trabalhador é obrigado a ser livre e bem-sucedido, sendo ao mesmo tempo entregue a si mesmo, num contexto de concorrência exacerbada e sob a ameaça do desemprego, o que conduz para uma autoexploração e, conseqüentemente, para o adoecimento psíquico.

Com o desemprego, a precarização do trabalho e o endurecimento das regras de acesso à Seguridade Social, há uma constante transferência de riscos, bem como um aumento de insegurança para os trabalhadores e suas famílias. Uma grande parcela da população é considerada inempregável e inapostável, pois sem trabalho não há contribuição e sem contribuições não há aposentadoria; são indivíduos abandonados, dentro da lógica aceitável da existência de categorias sacrificadas.

Essa nova classe precisa ser compreendida para se poder ter uma agenda política de resistência diante da grande pressão por um Estado social mínimo, pois atualmente as pessoas estão tão inseguras e ansiosas que são facilmente levadas a apoiar ações populistas e autoritárias voltadas para quem é retratado como ameaça.

Ao mesmo tempo em que os direitos sociais são destruídos, há ataques planejados à educação, ao meio ambiente, à cultura e à saúde pública. Há, atualmente, uma demonização da complexidade, da ciência e da intelectualidade. A ignorância, o egoísmo e a simplificação grosseira de ideias passam a ser vistos como “virtudes” – e faz com que até mesmo trabalhadores defendam esse estado de coisas, ou seja, incute-se nos indivíduos a ideia de que esse modelo é natural, necessário e imutável.

Foram apresentadas três alternativas para o enfrentamento e a alteração dessa razão dominante: em primeiro lugar, a instituição de uma renda básica universal e incondicionada, que assegurasse a todos um mínimo de bem-estar social, independentemente de sua contribuição na produção do país,

assegurando um grau de autonomia e independência material a todos, libertando os vulneráveis da submissão pela fome a um trabalho degradante, e melhorando a capacidade de negociação nos postos de trabalho; em segundo lugar, a construção de uma resistência à racionalidade neoliberal, mediante o aspecto político (recuperar a política como veículo de assimilação e resolução coletiva da conflitividade social, em que o outro é visto como um semelhante e não como um concorrente) e o jurídico (criar a confiança no Direito, para que as leis não sejam meros instrumentos de dominação manejados pelas elites); e, por fim, a desdemonização da palavra comum. O princípio do comum é o contrário do neoliberalismo, é vetor de unificação das lutas sociais, econômicas, ecológicas, políticas e culturais, além de outras; a ideia de que determinados elementos não são passíveis de apropriação, não são negociáveis.

Seja pela mitigação das políticas neoliberais através da renda básica universal, pela resistência através de uma modificação do aspecto político e jurídico, ou pela superação da racionalidade hegemônica atual, é preciso pensar em possibilidades que encontrem o ponto de equilíbrio, a justiça social e a dignidade humana.

O que não se pode mais aceitar passivamente é a racionalidade neoliberal como algo natural e imutável. Essa tomada de posição requer urgência, tendo-se em vista a limitação dos recursos naturais e a viabilização da própria existência humana.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.

ATKINSON, Anthony. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. Recife: Governo de Pernambuco, 2019. Disponível em: [http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf). Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. [S.l.]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=quadro-sintetico>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Taxa de Suicídio é Maior em Idosos com mais de 70 Anos*. [S.l.]: MS, 2022. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/29691-taxa-de-suicidio-e-maior-em-idosos-com-mais-de-70-anos>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BREGMAN, Rutger. *Utopia para Realistas: como construir um mundo melhor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

CASARA, Rubens. *Contra a Miséria Neoliberal*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEJOURS, Christophe. *A Loucura do Trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. São Paulo: Cortez/Oboré, 1992.

FERRAJOLI, Luigi. *A Democracia através dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

HAN, Byung-Chul. *A Sociedade do Cansaço*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2015.

LAZZARIN, Sonilde Kugel; LAZZARIN, Helena Kugel. O Atual Estado de (In) Segurança Social: análise das (des)proteções sociais no contexto da pandemia do novo coronavírus. In: *LegalTech, Artificial Intelligence and the Future of Legal Practice*. Porto; Kraków: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos; AFM Kraków University, 2022.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. *A (In)Seguridade Social em Tempos de Pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil*. Porto Alegre: HS Editora, 2020.

MASCARO, Alysson. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. *Depressão no Topo da Lista de Causas de Problemas de Saúde*. [S.l.]: OMS, 2017a. Disponível em: [http://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5385:com-depressao-no-topo-da-lista-de-causas-de-problemas-de-saude-oms-lanca-a-campanha-vamos-conversar&Itemid=839](http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5385:com-depressao-no-topo-da-lista-de-causas-de-problemas-de-saude-oms-lanca-a-campanha-vamos-conversar&Itemid=839). Acesso em: 6 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. *Depression and Other Common Mental Disorders*: global health estimates. [S.l.]: OMS, 2017b. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254610/WHO-MSD-MER-2017.2-eng.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2025.

PELLICER, Luís. A Renda Básica Universal seria a Maior Conquista do Capitalismo. *El país*, Barcelona, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/23/economia/1490287072\\_800265.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/23/economia/1490287072_800265.html). Acesso em: 6 jul. 2025.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RUIZ, Diego Llanes. Porqué Apoyo la Renta Básica Universal. *Sin Permiso*, 2015. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info/textos/porqu-apoyo-la-renta-bsica-universal>. Acesso em: 6 jul. 2025.

SLEE, Tom. *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

STANDING, Guy. *O Precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. No Brasil, mulheres negras têm maior mortalidade por covid que qualquer grupo na base do mercado de trabalho. *Jornal da USP*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/mulheres-negras-tem-maior-mortalidade-por-covid-19-do-que-restante-da-populacao/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

VALIM, Rafael. *Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

