

Caderno Virtual, Brasília, VOLUME 1, Nº 58
Setembro/Dezembro 2023 ISSN: 1981-3759



idp

REVISTA

CADERNO VIRTUAL

**Temas Atuais
do Direito do
Consumidor**

**Caderno Virtual, Brasília, v. 1, n.
58 Setembro/Dezembro 2023**

ISSN: 1981-3759

Editores Chefes

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

Conselho Editorial

Prof. José dos Santos Carvalho Filho, IDP
Prof^a. Luciana Silva Garcia, IDP
Prof. Raphael Peixoto de Paula Marques, IDP
Prof^a. Olívia Rocha Freitas, IDP
Prof. Fábio Lima Quintas, IDP
Prof Marcelo Proença, IDP
Prof^a. Marilda Silveira, IDP
Prof. Ulisses Schwarz Viana, IDP
Prof. Felipe Cortês, IDP
Prof. Pedro Palotti, IDP
Prof. Leandro do Nascimento Rodrigues, IDP
Prof. Mário Augusto Carboni, IDP
Prof. Bruno Magalhães D'Abadia, IDP
Prof. Daniel Falcão, IDP
Prof. Guilherme Pupe, IDP
Prof. Paulo Mendes, IDP
Prof. Rodrigo Mendonça, IDP
Prof. José Henrique Mouta, IDP
Prof. Daniel Falcão, IDP
Prof. Leonardo Estrela, IDP
Prof. Leandro Gobbo, IDP
Prof. Ivan Allegretti, IDP
Prof. Lahis da Silva Rosa, IDP
Prof. Flávio José Roman, IDP
Prof. Paulo Castro, IDP
Prof. Mathias Schneid Tessmann, IDP
Prof. Rodrigo Becker, IDP
Prof. Milton de Souza Mendonça Sobrinho, IDP
Prof. Alessandro De Oliveira Gouveia Freire, IDP
Prof. Marcio Camargo Cunha Filho, IDP
Prof. Fernando Natal, IDP
Prof. Danilo Mergulhão, IDP
Prof^a Tatiana B. Parmeggiani, IDP

Comitê Executivo

Alessandro Freire
Renan Silveira Holtermann

REVISTA

**CADERNO
VIRTUAL**

REVISTA CADERNO VIRTUAL

Carta Editorial

A presente edição da revista Caderno Virtual (CV) - publicação oficial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - traz aos seus leitores um conjunto de artigos produzidos por acadêmicos integrantes de programas nacionais de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, aprovados pelo sistema *duplo blind review* com o tema: “Temas atuais do Direito do Consumidor”.

A 58ª edição da revista Caderno Virtual (CV) traz artigos acadêmicos produzidos por alunos da Escola de Direito e de Administração do IDP, bem como trabalhos produzidos por autores, professores e alunos, integrantes de outros programas nacionais de pós-graduação, mestrado e doutorado, aprovados pelo sistema *duplo blind review*.

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

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

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

É com grande satisfação que o Centro de Pesquisa (CEPES) em conjunto com as Coordenações dos Cursos de Graduação, Pós-Graduação *Lato Sensu* e Pós-Graduação *Stricto Sensu*, apresentam a presente a 58ª edição do Caderno Virtual.

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

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

Editores Chefes

SUMÁRIO

Carta Editorial

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

Artigos Acadêmicos

DESINFORMAÇÃO COMERCIOGÊNICA: A CRIPTICIDADE DE RÓTULOS COMO PRÁTICA ABUSIVA E CAPITALISMO PREDATÓRIO

Davi Santos Costa

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES QUE A LEI DO BEM GERA PARA AS EMPRESAS

Ana Beatriz Chagas de Medeiros

A DISPARIDADE DE ARMAS PRESENTE NAS TUTELAS JURISDICIONAIS SATISFATIVAS: A RELAÇÃO BANCÁRIA E A PROTEÇÃO AO DEVEDOR

Selene Sampaio

DIREITOS AUTORAIS E O DIREITO DE ACESSO À CULTURA: Elementos de um conflito entre direitos

Eduarda Trindade

RECURSOS NOS TRIBUNAIS SUPERIORES: O IMPACTO DO FILTRO DE RELEVÂNCIA NA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL

Manuela Rabello Chaves Freitas

LIMITES ÀS RESTRIÇÕES A DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Laila José Antônio Khoury; Marlon Tomazette

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E IMPACTOS INERENTES AO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO COMANDO LOGÍSTICO (COLOG) DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Marcio Rocha Cruz e Felipe Lopes da Cruz

PREVISÃO DE EVASÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO UTILIZANDO *MACHINE LEARNING*: UMA ANÁLISE COM ALUNOS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR PARTICULAR

Kelvin Gomes Pimentel Rodrigo dos Santos; Eduardo Pires Fernandes

DESINFORMAÇÃO COMERCIOGÊNICA: A CRIPTICIDADE DE RÓTULOS COMO PRÁTICA ABUSIVA E CAPITALISMO PREDATÓRIO

COMMERCIAL DISINFORMATION: THE CRYPTICITY OF LABELS AS AN ABUSIVE PRACTICE AND PREDATORY CAPITALISM

Davi Santos Costa¹

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa exploratória sobre as repercussões jurídicas da propaganda enganosa contida na similaridade dos rótulos de compostos lácteos com os rótulos de leites ou fórmulas infantis – o que remete à ideia da cripticidade predatória estudada na Biologia. Ao fim, diagnosticou-se que tal cripticidade é uma das múltiplas facetas de uma campanha desinformacional com o objetivo do lucro através da indução do consumidor ao erro. A tal prática se propõe a denominação de “desinformação comerciogênica” por assim se remeter a precedentes históricos.

Palavras-chave: Composto lácteo; cripticidade de rótulos; desinformação comerciogênica; publicidade enganosa; rótulos.

ABSTRACT

This is exploratory research into the legal repercussions of misleading advertising contained in the similarity of dairy compound labels with milk or infant formula labels – which refers to the idea of predatory crypticity studied in Biology. In the end, it was diagnosed that such crypticity is one of the multiple facets of a disinformation campaign with the objective of profit by misleading the consumer. This practice is proposed to be called “commercial disinformation” as it refers to historical precedents.

Keywords: Dairy compound; label crypticity; commercial misinformation; misleading advertising; labels.

¹ Davi Santos Costa, Advogado, Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD-UFBA), mestrando em Direito pela Universidade Salvador (UNIFACS). 2023. E-mail: davisantoscosta07@gmail.com. [Link para LinkedIn](#). Orientado neste artigo por: Joseane Suzart Lopes da Silva, Professora Adjunta de Direito das Relações de Consumo na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Pós-Doutora pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2021).

1 INTRODUÇÃO

Na última década, a desinformação se tornou uma crescente preocupação social. Embora atentados contra a verdade sejam tão velhos quanto a humanidade, hoje vivenciamos um cenário de profissionalização e escalada de narrativas sabidamente falsas, pós-verdades e corriqueiras manipulações sutis por semiótica. Tida como “parasita do século XXI”², a desinformação se prolifera e prospera em diversas áreas, como na Ciência, Política e Religião – não sendo diferente no Direito ou na Publicidade.

Se você já ingeriu um laticínio em pó e se questionou sobre o porquê de ele estar mais ralo, insolúvel ou sem gosto, talvez você tenha sido mais um(a) dos milhares de consumidores brasileiros ludibriados pela desinformação comerciogênica e pela cripticidade dos rótulos. Como será visto neste artigo, o caso dos atuais compostos lácteos é um potencial paradigma para a definição legal da desinformação comerciogênica: o uso de campanhas de desinformação com o objetivo de vender mais, graças à indução de consumidores ao erro. Em específico, analisar-se-á como a cripticidade dos rótulos de laticínios desempenha um papel essencial para fazer o consumidor trocar o leite pelo composto lácteo.

No presente artigo será analisado o motivo pelo qual as empresas multinacionais do ramo de laticínios são pressionadas a reduzir a qualidade de seus produtos; o que é o composto lácteo; e como ele permite a redução de preços. Ato contínuo, será visto o precedente histórico das multinacionais do ramo – com a promoção deliberada da desnutrição para se vender – e como esta mesma problemática ressurge por outros meios – com a promoção deliberada da desinformação e subnutrição para se vender. Por fim, a tal prática será proposta a denominação de “desinformação comerciogênica”; aos rótulos similares, “cripticidade de rótulos”. E, com isso, será analisada sua antijuridicidade tanto pela ofensa ao Código de Defesa do Consumidor, como ao ordenamento jurídico como um todo.

Neste artigo foram utilizados métodos argumentativos, hermenêutico e dialético em uma interpretação das normas jurídicas aplicáveis, provida de uma abordagem crítica e sociológica com vertente projetiva e prospectiva. Para os fatos suscitados, foi observada uma miríade de produções científicas nacionais que convergem entre si, com análises estatísticas representativas, revisada por pares, e possivelmente falseáveis. Consubstancia-se, neste artigo,

² BOARINI, M.; FERRARI, P. A desinformação é o parasita do século XXI. **Organicom**, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 37-47, 2021. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2021.170549. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/170549>. Acesso em: 25 set. 2023.

uma pesquisa exploratória através do manuseio de obras, artigos, legislação e jurisprudência, incluindo, dessa forma, apenas a técnica de documentação indireta.

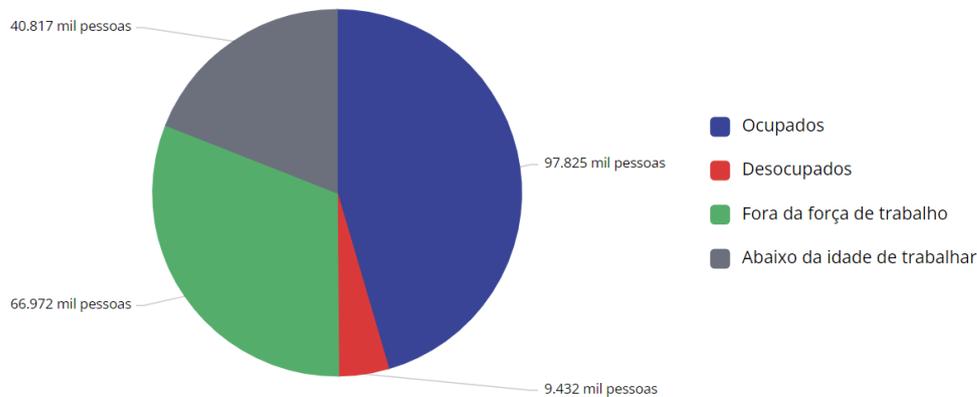
2 O ATUAL CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL QUE PRESSIONA AS EMPRESAS.

Vivemos atualmente (aqui se refere ao período entre 2020-2023) em um cenário desafiador para empresas, até para aquelas mais consolidadas no mercado. Trata-se de um período pandêmico e pós-pandêmico, sob fortes impactos econômicos decorrentes das restrições impostas pela pandemia ocasionada pelo vírus COVID-19. Vivemos, ainda, em um cenário de estagflação³, existente antes da pandemia e muito agravado após o forçoso baque das restrições sanitárias impostas. Assim, pressionados pelo desemprego, desalento e desocupação – ou, quando ocupados, pressionados pelos subemprego –, os consumidores vêm deixando de consumir, ou optando por substitutos mais baratos. Trata-se de uma condição social precária atestada por múltiplas pesquisas e diversos indicadores, que convergem todos para tal conclusão. Vejamos.

De acordo com o atual censo 2023 do IBGE, menos de metade da população brasileira possui alguma ocupação laboral, ou seja, a força de trabalho ativa restringe-se a menos da metade da população. No gráfico abaixo é possível conferir as atuais proporções dos dados de (des)ocupação, de acordo os últimos estudos com os últimos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Depreende-se da PNAD uma enorme subutilização da força de trabalho, face aos altos índices de (A) desocupados; (B) subocupados por insuficiência de horas trabalhadas; (C) força de trabalho potencial; (D) desemprego; (E) desalento e (F) não desalentados que também não buscaram trabalho, mas estavam disponíveis.

³ CNN BRASIL. **Brasil e outros emergentes vivem processo de estagflação, diz instituto**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasil-e-outros-emergentes-vivem-processo-de-estagflacao-diz-iif/>. Acesso em: 26 jul. de 2023.

Figura 1 – População brasileira, conforme as divisões do mercado de trabalho, 1º trimestre 2023.



Fonte: IBGE,

2023⁴.

E, além da referida pesquisa do PNAD, podemos acrescentar que até mesmo a parcela que efetivamente trabalha é assombrada pelo fenômeno do subemprego, devido a precarização das relações de trabalho no Brasil. Estima-se que 38,9% daqueles que trabalham atuam na informalidade⁵, em relações de subemprego desprovidas de um piso remuneratório, sem contribuições para previdência, bem como sem qualquer outra proteção legal.

Essa precarização das relações de trabalho são potencializadas pela grave inflação crônica brasileira, a qual vinha em alta até 2020, mas que disparou em razão da pandemia de COVID⁶. Ato contínuo, “a principal consequência” da inflação – por simples aplicação dos conceitos básicos Keynesianos – é “a perda do poder de compra das famílias”⁷. Não à toa, estima-se que 90% dos brasileiros ganham menos de R\$ 3.500,00 por mês⁸. No entanto, em 2023, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estima que para viver com dignidade seria preciso auferir um salário de cerca de R\$ 6.578,41, ou seja, cinco vezes o atual salário-mínimo (de R\$ 1.320,00 em 2023.2).

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

⁵ UOL. **Brasil tem taxa de informalidade de 38,9% no trimestre até novembro, aponta IBGE, Rio de Janeiro**, 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/01/19/brasil-tem-taxa-de-informalidade-de-389-no-trimestre-ate-novembro-aponta-ibge.htm>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

⁶ SANTOS, Raphael Pereira dos. **Inflação e Covid-19**: uma análise empírica do IPCA sobre as causas da inflação brasileira na pandemia . 2022. 50f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/71452>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

⁷ *Ibid.*

⁸ MOTA, Camilla Veras. Calculadora de renda: 90% dos brasileiros ganham menos de R\$ 3,5 mil. **BBC News Brasil**, São Paulo, 13 dezembro 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57909632>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

A conclusão pela indignidade dos salários dos brasileiros é corroborada, também, por diversas outras fontes. Organizações como (I) *Global Living Wage Coalition*, a (II) *Fair Wage Network* e a (III) *Living Wage Foundation* estimam que o salário-mínimo digno ronda os R\$ 3.000,00⁹, valor bem maior que o salário-mínimo legal de (R\$ 1,320,00). E, lembrando o dito nos parágrafos anteriores, 90% dos brasileiros recebem menos de R\$ 3.500,00 por mês. E, além dessas organizações, o setor privado também reconhece tal indignidade: empresas privadas – como a *L’Oreal*, a *Dengo* e 24 outras empresas – moveram em 2022 o Movimento Salário Digno do Pacto Global da ONU no Brasil¹⁰. Portanto, embora seja questionável o valor exato de quanto seria um salário-mínimo digno, é possível se verificar por contraste que a grande maioria dos brasileiros tem remuneração indigna.

Soma-se à indignidade dos salários o retrato da fome no Brasil, impresso em dados aterrorizantes¹¹ de inanição e insegurança alimentar. Ainda em 2021: (I) houve um aumento de 85% no número de brasileiros com fome em dois anos; (II) uma em cada três crianças apresenta quadro de anemia; (III) tivemos o menor consumo de carne bovina em 26 anos; (IV) o auxílio emergencial não comprava uma cesta básica; (V) os preços proibitivos levaram a um vertiginoso aumento no consumo de pés de galinha e milho; (VI) a falta de dinheiro para comprar gás de cozinha impõe o uso de madeira¹² e álcool, de modo a aumentar os casos de queimaduras provocadas por cozinhar com álcool.

A conclusão que se busca extrair destes dados é simples: o Brasil passa por uma situação de empobrecimento em massa, insegurança alimentar e fome. E, com isso, os hábitos de consumo também foram afetados, foram empobrecidos. As empresas, por sua vez, para continuarem existindo e gerando lucro, precisaram (e precisam) necessariamente se adequar ao mercado, sob pena de prejuízo financeiro ou falência. Por conseguinte, considerando a necessidade de readequação ao mercado, e considerando a pressão popular pela redução do preço de seus produtos; supõe-se que as grandes corporações alimentícias buscaram novas

⁹ BERTÃO, Naiara. Salário digno traz ganhos e diminui riscos para empresas. 29 de Março de 2023. **Valor O Globo**, Prática ESG, São Paulo. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/esg/noticia/2023/03/29/salario-digno-traz-ganhos-e-diminui-riscos-para-empresas.ghtml>. Acesso em: 20 ago. de 2023.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ BBC News Brasil. **Consumo de pé de galinha em alta e outros 5 dados que revelam retrato da fome no Brasil**, 5 outubro 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58797787>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

¹² NUNES, Fernanda. **Brasileiro já usa mais lenha do que gás na cozinha**, 10 de outubro de 2021. UOL, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/10/10/brasileiro-ja-usa-mais-lenha-do-que-gas-na-cozinha.htm>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

alternativas para redução de preços. Afinal, foi neste cenário que surgiram os compostos lácteos, uma nova fórmula capaz de reaproveitar subprodutos outrora descartados, reduzindo, assim, o preço do produto e atendendo à demanda pela redução de preços.

Como será melhor elaborado no capítulo 4, o mero ato de lançar produto de qualidade inferior no mercado não é ilegal nem imoral. Apesar um triste fato, não possui maiores repercussões jurídicas, nem reprovabilidade social. Tudo muda, no entanto, quando este produto inferior é disfarçado como superior, para induzir consumidores em erro, em uma campanha de “desinformação comerciogênica”.

Para tanto, no próximo capítulo, veremos o porquê de se tratar de um produto inferior, seus efeitos na saúde e como os atuais compostos lácteos se relacionam com a história sombria de multinacionais do ramo de laticínios.

3 QUAL É A HISTÓRIA POR TRÁS DO “NESTLÉ MATA BEBÊS”? O QUE É O COMPOSTO LÁCTEO? E QUAL É O SEU VALOR NUTRITIVO?

Na década de 70, a Nestlé protagonizou um grande escândalo¹³ internacional por induzir consumidores de países emergentes em erro¹⁴ - prática intitulada por acadêmicos como “desnutrição comerciogênica”¹⁵. Na época, em países subdesenvolvidos, vestiam promotores de vendas como médicos, diziam que o leite da Nestlé era melhor que o leite materno e induziam

¹³ MULLER, Mike. **El asesino de bebés: un estudio de "War on Want" sobre la promoción y la venta de leche en polvo para niños de pecho en el tercer mundo**. Berna: Grupo Tercer Mundo, 1974.

¹⁴ War on Want publica “**O assassino de crianças**”, relatório sobre a desnutrição e a promoção do aleitamento artificial nos países do Terceiro Mundo. Relatório de War on Want é traduzido e publicado na Suíça com o título “Nestlé mata bebês”. A Nestlé acusou de difamação a ONG que tomou tal iniciativa (AgDW). Maiores informações acerca da cronologia dos fatos, ver:

<https://web.archive.org/web/20160303200747/http://vermelha.org/blog/agencia.php?itemid=90>. Acesso em 16 set. 2023.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **A legislação e o marketing de produtos que interferem na amamentação: um guia para o profissional de saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas**. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. 114 p. : il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos). Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/legislacao_marketing_produtos_amamentacao.pdf. Acesso em 26 mai. de 2023.

Ver também: MARCATO, Patrícia Craveiro Goulart. **Dificuldades de Adesão ao aleitamento materno exclusivo**. 2010. 34f. TCC (Graduação) Curso de Especialização em Atenção Básica em Saúde da Família, Universidade Federal de Minas Gerais, Governador Valadares, 2010. Disponível em:

https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/Dificuldades_adesao_aleitamento.pdf. Acesso em 26 mai. de 2023

os consumidores a acharem que um bebê gordo era saudável; tudo isso para que comprassem seus produtos.

Enquanto isso, mães viam seus filhos gordos e subnutridos passando mal ou até morrendo por terem uma dieta baseada em alimentos hipercalóricos, mas pouco nutritivos quando comparados ao leite materno. Tal condição, também denominada como desnutrição gorda, foi ignorada e omitida, para não se prejudicar a imagem da companhia e as vendas de produtos.

Mike Muller¹⁶, autor do livro *the baby killer* e colunista do jornal *The Guardian*, um dos jornais mais prestigiados do mundo, elucida que as críticas sobre o acontecido foram fortemente abafadas e reprimidas pela Nestlé, por meio de processos e alegações de difamação. A exemplo, temos os juízes suíços que, no mérito, reconheceram a veracidade dos fatos, mas condenaram o exagero sensacionalista. Mas, advertiram a Nestlé de que, se a empresa não quisesse enfrentar acusações de causar morte e doenças por meio de práticas de vendas, como o uso de representantes de vendas vestidos com uniformes de enfermeiras, eles deveriam mudar a maneira como faziam negócios.

O ocorrido, no entanto, levantou tamanha comoção internacional que entrou em pauta internacionalmente e acarretou uma série de discussões, estudos e mudanças legislativas. A questão tomou dimensões homéricas, de forma que em 1981 a Organização das Nações Unidas (ONU) recomendou a adoção de um código de conduta internacional para reger a promoção e venda de substitutos do leite materno. Já o Brasil, estimulado também por tais discussões e pela ONU, passou a recomendar o aleitamento materno, em detrimento do leite em pó. Foi por esse escândalo – e todas as discussões que o seguiram – que atualmente todos os leites precisam expressamente informar que tais industrializados não substituem o leite materno.

Poucos anos antes da recomendação da ONU, foi lançado no Brasil, em 1979, o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM), com o objetivo de aumentar a prevalência do aleitamento materno no Brasil. E, felizmente, tal programa e políticas públicas deram certo: o aleitamento materno exclusivo de 0 a 4 meses, em 1986, era de 3,8%, já em 1996, apenas 10 anos depois, este número aumentou cerca de dez vezes¹⁷; e hoje, por

¹⁶ MULLER, Mike. **Nestlé baby milk scandal has grown up but not gone away**. The Guardian. Estados Unidos da América, 13 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/nestle-baby-milk-scandal-food-industry-standards>. Acesso em 07 ago. de 2023.

¹⁷ REA, Marina Ferreira. **Reflexões sobre a amamentação no Brasil**: de como passamos a 10 meses de duração. Cadernos de Saúde Pública, v. 19, p. S37–S45, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JDFqD6Hqm83qHKJ3ybjYCHw>. Acesso em 07 ago. de 2023.

volta de 2021, a prevalência de aleitamento materno exclusivo, para bebês de até 6 meses, é de 45,8%, conforme estudo do ENANI¹⁸.

Além desse PNIAM, foi criada a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes (NBCAL), em 1988, com o desiderato de honrar os compromissos com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), motivadas pelas preocupações decorrentes do estímulo ao desaleitamento na década de 70. Resultado de um efeito dominó causado pelo escândalo “Nestlé mata bebês”, a NBCAL determinou a proibição da publicidade e promoção comercial de diversos produtos sensíveis para infantes, a saber: fórmulas infantis para lactentes; Fórmulas infantis de seguimento para lactentes; Fórmulas de nutrientes apresentadas e/ou indicadas para recém-nascidos de alto risco; Mamadeiras; Bicos; Chupetas e Protetores de mamilo. Ao leitor, recomenda-se atenção para esta proibição, já que a ideia será posteriormente recuperada ao se mostrar sua violação.

Apesar de o Brasil notar uma recuperação (incompleta) do aleitamento materno exclusivo, hoje o mesmo problema da desinformação toma outros moldes. Se antes o problema era o estímulo ao desaleitamento precoce para se vender, hoje é o estímulo da desinformação para se vender. Faz quase 50 anos desde que Mike Muller (em 1974) publicou o livro *the baby killer*, denunciando ao mundo o que passou a ser denominado desnutrição comerciogênica, um relato de como empresas multinacionais de leite estavam causando doenças infantis e morte em comunidades pobres, ao promover a alimentação com mamadeira e desencorajando a amamentação. De mesmo modo, faz quase 10 anos desde a publicação do artigo de Muller¹⁹ (em 2013) no *The Guardian*, no qual lembrou o ocorrido na década de 70 e alertou para o ressurgimento da problemática, tomando novos moldes com produtos de baixo valor nutritivo contrastado pelo alto teor calórico.

Neste artigo de 10 anos atrás, Muller lembra o ocorrido e instiga reflexões sobre o ressurgimento da problemática. Ao seu ver “as questões sobre a responsabilidade da indústria de alimentos permanecem as mesmas”, embora o problema tenha de deslocado para outras searas, como desnutrição “obesidade, diabetes e doenças cardíacas”. Pondera, ainda, que “seus

¹⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Aleitamento materno**: Prevalência e práticas de aleitamento materno em crianças brasileiras menores de 2 anos 4: ENANI 2019. - Documento eletrônico. - Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2021. (108 p.). Coordenador geral, Gilberto Kac. Disponível em: <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/relatorios/>. Acesso em 07 ago. de 2023.

¹⁹ MULLER, Mike. **Nestlé baby milk scandal has grown up but not gone away**. The Guardian. Estados Unidos da América, 13 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/nestle-baby-milk-scandal-food-industry-standards>. Acesso em 07 ago. de 2023.

enormes orçamentos de marketing claramente influenciam o comportamento das pessoas, mesmo que a relação de causalidade direta não possa ser demonstrada”. Ao final, culpa-se as vítimas dizendo que “as crianças e adultos jovens podem engordar porque não fazem exercícios suficientes”.

Mas, é preciso concordar com Muller, já que, como por ele salientado, se as indústrias produzem e promovem esses produtos, elas podem se absolver dos resultados desagradáveis? Se é oferecido e encorajado “escolher” dietas com gordura supersaturada, dosadas com excesso de sal e bebidas misturadas com vários açúcares, a culpa é só de quem escolhe? Ou quem incentiva também tem uma parcela de responsabilidade? Se “na década de 1970, o juiz suíço decidiu o contrário, hoje a opinião pública e política está novamente oscilando nessa direção”.

Para Muller, “o escândalo do leite para bebês cresceu em vez de desaparecer”. A Nestlé e o restante da indústria alimentícia global hoje “são acusadas de prejudicar a saúde de nações inteiras, não apenas de seus bebês”. Mesmo após tanto tempo, ainda é preciso que diversos pesquisadores, como os aqui citados, tenham de dispender grandiosos estudos para tentar resistir contra o que parece se tratar de uma campanha de desinformação, levada a cabo pelas indústrias alimentícias globais. Mas, antes de abordar tal desinformação, vejamos quais são as definições legais e o que a ciência tem a dizer sobre tais produtos.

Conforme a Instrução Normativa nº 53 de 2018, “entende-se como leite em pó aquele produto derivado do leite de vaca, obtido a partir de processamento de desidratação através de tecnologias adequadas e apto para a alimentação humana”. Nesse seguimento, ao leite em pó é permitida, apenas, a adição de produtos lácteos, como o “retentado de leite”, o “permeado de leite” e a “lactose” - todos com o intuito de ajustar o teor proteico. Inclusive, é facultada a indicação, na lista de ingredientes, dos produtos lácteos utilizados com o fito de ajuste do teor de proteína. Outrossim, a Regulamentação, em epígrafe, destaca que o leite em pó conterà “somente as proteínas, açúcares, gorduras e outras substâncias minerais do leite e nas mesmas proporções relativas, salvo pelas modificações originadas por um processo tecnologicamente adequado”²⁰.

Já a Instrução Normativa nº 28 de 2007 entende que o composto lácteo “é um produto em pó resultante da mistura do leite e produtos lácteos ou não lácteos ou ambas”. Os

²⁰ BRASIL. **Instrução Normativa MAPA n.º 53, de 01 de outubro de 2018**. Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade do Leite em Pó. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45374372/do1-2018-10-16-instrucao-normativa-n-53-de-1-de-outubro-de-2018-45374042. Acesso em 18 out. 2023.

ingredientes lácteos, no caso, devem corresponder a, no mínimo 51% (cinquenta e um por cento) do total de ingredientes obrigatórios do produto. Nessa senda, tais compostos se subdividem em dois grupos: a) composto lácteo com adição, com substâncias não lácteas em sua composição; e b) composto lácteo sem adição, com substâncias apenas lácteas em sua composição. De tal sorte, a presença de qualquer substância não láctea na composição do produto o definirá como composto lácteo com adição, uma vez que o composto lácteo sem adição é formulado, taxativamente, a partir de substâncias lácteas, como manteiga, creme de leite, soro de leite etc.²¹

Já as fórmulas infantis, por sua vez, são definidas pelas Resoluções n.º 43, n.º 4338 e n.º 4439, emitidas pela ANVISA em 2011. As fórmulas infantis para lactentes foram definidas como o produto, em forma líquida ou em pó, utilizado sob prescrição, para satisfazer, por si só, as necessidades nutricionais dos lactentes (vulgo, bebês) sadios durante os primeiros seis meses de vida. Enquanto isso, a Resolução n.º 44 da ANVISA recomenda a limitação médica do uso da fórmula infantil de seguimento, destinando-as aos lactentes (bebês) entre 6 e 12 meses e crianças de primeira infância de 1 a 3 três anos de idade. Neste entendimento de controle, tal resolução define ainda que as rotulagens das fórmulas infantis devem se dar de forma a “evitar confusão entre fórmulas infantis para lactentes, fórmulas infantis de seguimento para lactentes e crianças de primeira infância”²².

Seja qual for o produto, são todos diferentes em composição e qualidade nutricional, portanto, com destinações e faixas etárias diferentes. E, também, é por tais composições e propostas tão diferentes que é preciso o consumo consciente. Ou seja, é por serem diferentes que os consumidores precisam ter noção disso, para usá-los conforme o recomendado por médicos e cientistas, sob pena de mal nutrição de lactentes e desperdício de dinheiro com itens prejudiciais e desnecessários. Vale reforçar, contudo, que o composto lácteo **não** é tóxico. O que se afirma, na verdade, é que a utilização de compostos lácteos – como se leite fosse – pode prejudicar a dieta de consumidores, ao prover menos nutrientes e mais açúcares. Assim, são

²¹ BRASIL. **Instrução Normativa n.º 28 de 2007**. Anvisa. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/06/2007&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=104>. Acesso em 27 set. de 2023.

²² BRASIL. **Resolução n.º 44 da ANVISA**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2009/rdc0044_17_08_2009.pdf. Acesso em 27 set. de 2023

costumeiramente produtos repletos de sódio, gorduras e açúcares; mas, na mesma, pobres em nutrientes – o que pode ocasionar da subnutrição gorda²³.

Neste sentido temos já algumas pesquisas acadêmicas pioneiras, Dryelle Oliveira Dias Leão e Muriel Gubert²⁴, por exemplo, apresentaram um artigo acadêmico robusto no qual salientam que “a semelhança entre as embalagens pode causar confusão na compra por parte dos cuidadores, que podem achar que esses compostos são substitutos, equivalentes ou seguimento das fórmulas infantis, a um custo reduzido”. De forma cirúrgica, ainda identificaram um padrão de conduta das multinacionais do ramo alimentar, cujas campanhas publicitárias (de desinformação) utilizam informações que podem até ser verdadeiras, mas distorcem os fatos. Foi identificado por eles o *modus operandi* de “valorizar o fato de conterem óleos essenciais, fibras, imunonutrientes, vitaminas e minerais”, sem se atentar que o fato de conter não significa que contém em quantidades suficientes, muito menos que contém tudo o necessário.

E, além disso, também é omitido o fato de ser um ultraprocessado com muitos açúcares, o que é especialmente desaconselhado para infantes. Assim, ponderam que tal enfoque “pode induzir o consumidor a pensar que o produto fornece, sozinho, tudo que a criança precisa nesta faixa etária, apesar de ser um produto ultraprocessado, não recomendado para o consumo dessa criança”.

O que normalmente é esquecido, mas defendido pela ciência, é que “o produto (compostos lácteos e fórmulas) é desnecessário, pois se a criança tiver uma alimentação saudável, ela não precisa de nada disso”, como lembra Silvia Médici Saldiva, nutricionista e pesquisadora científica do Instituto de Saúde de São Paulo, em entrevista ao Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC)²⁵. Para o Instituto e a referida nutricionista “Não é preciso comprar produto industrializado, um suposto ‘superalimento’. Quanto mais natural [a alimentação], melhor será para a criança”. Mesmo assim, como apresentado, “as propagandas dos compostos

²³ IDOETA, Paula Adamo. **Bebê estava gordinho, mas anêmico**: crianças sofrem com alta de desnutrição e excesso de peso, 07 de julho de 2021. BBC News Brasil e Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2021/07/05/bebe-estava-gordinho-mas-anemico-criancas-sofrem-com-alta-de-desnutricao-e-excesso-de-peso.ghtml>. Acesso em: 07 ago. de 2023.

²⁴ LEÃO, Dryelle Oliveira Dias; GUBERT, Muriel Bauermann. **Precisamos conversar sobre os chamados compostos lácteos**. Demetra, Rio de Janeiro, v.14 Supl.1:e43609, novembro-2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/43609>. Acesso em 30 ago. de 2023.

²⁵ GATO POR LEBRE. IDEC, Edição 217 - MAR / ABR 2018 . Disponível em: <https://idec.org.br/materia/gato-por-lebre-0>. Acesso em 20 ago. de 2023.

lácteos os promovem como um alimento nutritivo, que ajudaria no desenvolvimento e aprendizado das crianças”, mesmo sendo produtos desnecessários.

Em razão disso, para a nutricionista pesquisadora do IDEC, “o composto lácteo é um produto ultraprocessado, uma formulação criada pela indústria com ingredientes que não são adequados para crianças, como o açúcar, que não é recomendado até os 2 anos de idade”. O correto, então, seria “priorizar alimentos de verdade, introduzidos corretamente e de forma variada”.

No entanto a realidade difere muito desta prescrição. Como identificado em um artigo científico por Maria Cecília Furtado²⁶ e outros pesquisadores do Instituto de Nutrição da UERJ, a desinformação e ignorância leva a mães alimentarem seus filhos com preparados lácteos de perfil nutricional distante do desejável, com teores elevados para alguns nutrientes e baixos para outros. Neste estudo, diagnosticaram que, em geral, as mães criam preparações lácteas de todo tipo, com leite animal, mamadeiras, mingaus e leite em pó, adicionando-se ou não outros ingredientes. Por ignorância, desconhecimento e desinformação as mães reiteradamente alimentam seus filhos incorretamente.

Os pesquisadores do Instituto de Nutrição da UERJ ainda ponderam que seus achados “corroboram os de outros estudos, que apontam a introdução precoce de alimentos no primeiro ano de vida e a participação expressiva de produtos ultraprocessados”. Ou seja, por ignorância e desinformação as mães inserem alimentos inadequados na dieta de bebês. Tais produtos “apresentam perfil nutricional desfavorável e cujo consumo pode acarretar consequências adversas ao longo da vida, como sobrepeso e obesidade, hipertensão arterial e câncer”. E, por fim, ponderam que a falta de rigor e conhecimento fazem com que as mães alimentem suas crianças com preparados que “podem provocar ganho rápido e excessivo de peso nos primeiros anos de vida e aumentar o risco de sobrepeso e obesidade na infância e na vida adulta”²⁷.

Ou seja, seus achados podem ser resumidos na noção de que as mães, por ignorância e desinformação, vitimam seus próprios bebês com preparados esdrúxulos, usando inclusive fórmulas infantis sem prescrição, e promovendo uma subnutrição gorda, fenômeno no qual o bebê engorda, mas está subnutrido. E, como veremos neste artigo, existe um nexo de

²⁶ FURTADO, Maria Cecília Quiben; *et. al.* **Preparações lácteas consumidas na alimentação complementar: caracterização e composição nutricional segundo a participação de alimentos ultraprocessados.** DEMETRA, Rio de Janeiro, v.14 Supl.1:e43765, novembro-2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/43765>. Acesso em 02 set. de 2023.

²⁷ *Ibid.*

causalidade que liga o uso destes produtos não recomendados com campanhas e promoções publicitárias de multinacionais do ramo, mesmo alguns sendo de publicidade proibida pela NBCAL.

Tais conclusões, no então, não são inéditas nem estão isoladas. Juliane Fernandes de Lima, Luciana Oliveira de Fariña e Márcia Regina Simões, em um robusto artigo apresentam que “o composto lácteo pode ser interpretado como uma tentativa da indústria de alimentos de criar um novo nicho de mercado”. No entanto, tal produto é “desnecessário pelo ponto de vista da saúde, com grande capacidade de impacto negativo à saúde de crianças pequenas”. Por isso, entendem que sua “regulação é impreterível” e que “o composto lácteo pode trazer danos à saúde infantil, principalmente pela falta de regulamentação”²⁸.

Letícia de Araújo Siqueira²⁹, por sua vez, em sede de monografia, diagnosticou que todos os compostos lácteos que se passam por fórmulas infantis “possuíam alguma incompatibilidade com as normas, porém todos apresentaram compatibilidade acima de 70% com os quesitos analisados”. E, diante disso, reconheceu ser “necessário o enquadramento desses produtos com legislações mais específicas e a fiscalização do cumprimento dessas normas”. Tal conclusão, acrescentando-se uma análise jurídica, poderia ser parafraseada pela necessidade de a NBCAL (destinada a fórmulas infantis) também ser aplicada por analogia aos compostos lácteos (que se passem por fórmulas infantis).

Esta NBCAL, no entanto, não presta somente ao controle das fórmulas e valores nutricionais. Como esclarece Roberta Almeida³⁰, a promoção de fórmulas infantis é também proibida pela NBCAL. No entanto, esclarece a autora, mesmo com a propaganda e promoção proibida, foi identificada uma promoção comercial dos compostos lácteos, já que se valem desta brecha legal. Foi identificado que 59% das drogarias que comercializam compostos lácteos e fórmulas infantis tinham promoções para estes produtos. “O percentual de promoções

²⁸ LIMA, Juliane Fernandes de; FARIÑA, Luciana de Oliveira; SIMÕES, Márcia Regina Simões. O composto lácteo e o risco inerente à saúde infantil. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.12, p. 114870-114885 dec. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Juliane-Lima-6/publication/357601530_O_composto_lacteo_e_o_risco_inerente_a_saude_infantil_The_growing-up_milk_and_the_inherent_risk_to_children's_health/links/623b026705de5e104c4a5cda/O-composto-lacteo-e-o-risco-inerente-a-saude-infantil-The-growing-up-milk-and-the-inherent-risk-to-childrens-health.pdf. Acesso em: 30 ago. de 2023.

²⁹ SIQUEIRA, Letícia de Araújo. **Comparação de compostos lácteos para o consumo de crianças de até cinco anos de idade segundo as legislações brasileiras**. Monografia (Nutrição) - Universidade de Brasília, Brasília. 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/25058>. Acesso em 20 ago. de 2023.

³⁰ SILVA, Roberta Almeida. **Análise da conformidade da venda de fórmulas infantis em drogarias**. Monografia (Nutrição) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/30778>. Acesso em 20 ago. de 2023.

foi superior nas drogarias pertencentes às drogarias específicas de uma rede comercial quando comparados a drogarias independentes” de 79,4%, em face dos 20,6% ($p < 0,001$).

Tal conclusão mostra, então, que a maioria das farmácias que vendem tais produtos fazem campanhas promocionais, sendo que as redes maiores, que normalmente tem maiores contratos, faziam muito mais campanhas. O que nos indica uma campanha de promoção destes produtos e estímulo econômico ao seu consumo. A pesquisadora ainda conseguiu identificar que “a maioria das inconformidades foi identificada nos produtos da marca Nestlé (59% das promoções do composto lácteo, 72% fórmulas infantis para lactentes e seguimento para lactentes e 78,5% fórmula infantil de seguimento para criança de primeira infância)”. Ou seja, a mesma Nestlé que protagonizou a desnutrição comerciogênica hoje reincide – só que de forma mais sutil – em uma campanha promocional de falsas fórmulas infantis.

Igual achado é corroborado por Bruna Souza Pereira³¹, quem em uma monografia identifica uma elevada porcentagem de “inconformidades na comercialização dos produtos alimentares para crianças de primeira infância”, inclusive “no ambiente digital”. Sua pesquisa também encontrou que a principal inconformidade é a campanha através do “desconto de preço” e a “ausência da frase de advertência”. E, como esperado, notou que a marca com maior percentual de inconformidade foi da Nestlé, na categoria de fórmulas de seguimento para crianças de primeira infância (60,9%), leites (33,8%) e alimentos de transição (44,8%).

Esta campanha também foi exposta Monalisa Ellen Barros Castro³². Em sede de monografia ela analisa “a campanha de lançamento do Ninho Forti+ Composto Lácteo da Nestlé e como a publicidade se utiliza das *insta moms* para divulgar e promover o seu produto para as mães lactantes através de estratégias que surgiram com a chegada das novas mídias”. Em seu estudo, mostra como *digitais influencers* são utilizadas pela Nestlé para fazer uma campanha de promoção destes produtos, mesmo (reforçando) sendo proibido tal campanha.

Em uma conclusão similar, Mônica Cambraia Barbosa, em monografia, expõe que “o *Instagram* tem sido utilizado pelas marcas de substitutos do leite materno para ampliar o marketing de seus produtos e ter contato direto com os consumidores”. Para a pesquisadora,

³¹ PEREIRA, Bruna Souza. **Análise da conformidade do comércio de alimentos infantis em websites de fabricantes e supermercados no Brasil**. 2023. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/36815> Acesso em: 20 ago. de 2023.

³² CASTRO, Monalisa Ellen Barros de. **Leite e Ninho: mães influenciadoras na publicidade do Ninho Forti + Composto Lácteo da Nestlé**. 2022. 154 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social/ Publicidade e Propaganda) - Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/72314>. Acesso em 20 ago. de 2023.

“os usuários dessa mídia social”, os *digital influencers*, “também são responsáveis por disseminar conteúdo sobre esses produtos, aumentando o alcance das propagandas sobre substitutos do leite materno nesse meio”.

Assim, ante à predominância da marca Nestlé nesta ilegal campanha promocional, é possível se concluir que a mesma empresa, algoz e estimuladora do desaleitamento materno na década de 70, hoje reincide em práticas abusivas: estimula o consumo, induz ao erro e empenha campanhas de desinformação – criando, assim, uma releitura da antiga desnutrição comerciogênica adaptada para um cenário moderno.

Assim, sintetizando todas as pesquisas nutricionais apresentadas, é seguro afirmar que os compostos lácteos são produtos desnecessários, desaconselhados, que podem provocar uma subnutrição gorda e podem trazer prejuízos à saúde de bebês se utilizados nos lugares de fórmulas infantis. Além disso, sua promoção comercial é proibida, no entanto, grandes multinacionais (principalmente a Nestlé) as promovem. Assim, o que se vê hoje é o renascimento gradual do antigo escândalo “Nestlé mata bebês”, mas na forma de desinformação.

Tais práticas, como o visto, tem o objetivo escuso de aumentar as vendas dos produtos a todo custo, mesmo que isso possa vir a implicar na desnutrição de crianças. Derrick Jelliffe³³, especialista em pediatria e nutrição, já em 1960, atribuiu à referida prática abusiva o nome simbólico de “desnutrição comerciogênica”, tendo sido seus trabalhos acadêmicos os responsáveis por apoiar o relato de Muller e robustecer a discussão. Por isso, ante ao seu pioneirismo, o termo por ele cunhado, “desnutrição comerciogênica”, nos é caro: nos remete à antiga e esquecida prática de promoção da desnutrição para vender, através do estímulo ao desaleitamento precoce.

Hoje, no entanto, embora as empresas sejam quase as mesmas, o principal problema deixou de ser o aleitamento materno, para ser a desnutrição pela desinformação. Por isso, considerando o histórico da “desnutrição comerciogênica”; o necessário tributo histórico a Derrick Jelliffe; e a nova roupagem deste velho problema; mostra-se mais interessante a nomenclatura do novo fenômeno como “**desinformação comerciogênica**”, uma releitura do neologismo de Jelliffe. Por isso, neste trabalho o referido fenômeno (da abusividade pela

³³ Derrick B. Jelliffe *apud* BENTO, Ada dos Santos. **Indústria de alimentos em evento de pediatria: conflitos de interesse?** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Brasília. 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21756/1/2016_AdadosSantosBento.pdf. Acesso em 7 ago. de 2023.

publicidade enganosa em rótulos de compostos lácteos) foi simplesmente denominado como “desinformação comerciogênica”.

Não obstante um passado tão traumático da multinacional e tamanhas evidências do prejuízo social dos produtos; a propaganda enganosa apresentada indica que as referidas multinacionais continuam a tensionar o limite do aceitável, tentando a todo custo lucrar com a desinformação comerciogênica. Se antes (década de 70) o estímulo era o desaleitamento, hoje é o consumo de produtos inferiores como se superiores fossem. Em ambos os cenários, no entanto, o que se repete é mitigação da saúde popular como dano colateral em uma busca inescrupulosa pelo lucro a qualquer custo.

4 COMO O *TRADE DRESS* DIVIDE O LIVRE MERCADO DA DESINFORMAÇÃO COMERCIOGÊNICA?

Decerto que nossa sociedade atual é pautada em pilares como o da livre iniciativa privada, entendida como a liberdade de indivíduos e empresas empreenderem com a mínima intervenção estatal. Contudo, tal qual se discutiu com a propriedade privada e a função social da propriedade, hoje já é pacífico o entendimento jurídico de que existe uma função social para atividades empresariais. Neste sentido, Ana Frazão bem define tal conceito quando considera que a função social da empresa tem o condão de “projetar seus efeitos sobre a atividade empresarial para criar deveres positivos a serem observados por seus gestores”. E, além disso, a Função Social da Empresa “apresenta também importante dimensão negativa ou passiva”. Para a autora, a dimensão negativa é a “proibição do exercício de direitos subjetivos e liberdades que, por mais que estejam em aparente conformidade com o direito, sejam contrários às finalidades e princípios maiores do ordenamento jurídico”³⁴.

Assim, não é ilegal (ou sequer imoral) o mero ato de lançar um produto inferior para atender a um público consumidor mais pobre. Contudo, há uma patente abusividade na manipulação ótica do consumidor, no uso de rótulos similares, com o desiderato de levar os consumidores a adquirirem o produto inferior crendo que é superior. Em outras palavras, aqui não se hostiliza a existência do composto lácteo. Na verdade, o problema reside na rotulagem e campanhas publicitárias que induzem o consumidor ao erro. É tal indução ao erro que

³⁴ FRAZÃO, Ana. **Função Social da Empresa**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Comercial, Edição 1, Julho de 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>. Acesso em: 07 ago. de 2023.

configura uma prática abusiva ofensiva à dimensão negativa da função social da empresa, já que é uma prática contrária às finalidades e princípios maiores do ordenamento jurídico, mesmo com aparente conformidade em uma análise rápida e superficial.

Decerto que a peça publicitária “não tem como objetivo essencial informar”. A publicidade, por outro lado é pensada para “incitar, para criar moda”, como bem leciona Jean Calais-Auloy e Frank Steinmetz³⁵. Assim, como apresenta Auloy e Steinmetz, a publicidade “apresenta certo perigo para os consumidores, pois a vontade de seduzir é dificilmente compatível com uma informação completa e objetiva”. No entanto, o dever de informação tem maior peso no caso dos rótulos, já que possuem o papel essencial de descrever o produto, informar suas características e permitir uma decisão de consumo lastreada nas características (prós e contras) do produto. Logo, complementando tais doutrinadores franceses, embora a publicidade não tenha o objetivo essencial de informar, ela possui uma obrigação de não desinformar. Certo que uma informação completa e objetiva é dificilmente compatível com uma vontade de seduzir, mas as vontades contratuais (de seduzir) se submetem antes ao crivo da legalidade, não sendo a mera vontade do publicitário uma autorização para se fazer qualquer peça de marketing.

Quando a publicidade sai pela tangente e se descola da realidade, o resultado pode vir a configurar um vício de consentimento, na forma de erro. Tal erro é um vício de validade, tornando tal contrato (de compra e venda) inválido e anulável – na forma da escada ponteana, art. 171, II do Código Civil. Inclusive, tal paralelo com o Código Civil também é feito por Tartuce³⁶, quem nos apresenta que “apesar da menção ao engano, ao erro”; “não se pode esquecer que o ato de indução representa dolo, ou seja, uma atuação maliciosa praticada com intuito de enganar outrem e ter benefício próprio”. Diante disso, o Autor traz o Código Civil como uma complementação fundada na teoria do “diálogo das fontes”. Por isso, traz à baila os arts. 145 a 150 do CC/2002 para classificar a publicidade enganosa como por ação ou por omissão.

Embora Tartuce mencione o dolo – a vontade de enganar –; Herman Benjamin esclarece que “a configuração da publicidade enganosa, para fins civis, não exige a intenção (dolo) de

³⁵ CALAIS-AULOY, Jean; STEINMETZ, Frank. *Droit de la consommation*. 7ed. Paris: Dalloz, 2006, p. 140. *apud* SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo**: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

³⁶ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

iludir, disfarçar ou tapear, nem mesmo culpa, pois se está em terreno no qual imperam juízos alicerçados no princípio da boa-fé objetiva³⁷ (e de responsabilidade objetiva). Portanto, o dolo evidenciado é dispensável, embora torne a conduta ainda mais repulsiva e rechaçável.

Seguindo este raciocínio, importa-nos também destacar que o Código Civil não se aplica propriamente às relações de consumo. O CC fora apresentado apenas a título de diálogo das fontes e para evidenciar a antijuridicidade da prática contra o ordenamento como um todo. No caso, trata-se de vícios consumeristas similares aos civis, mas regulados pelo CDC, com aplicabilidade diferente, características próprias e de incidência independente do Código Civil. Vejamos a seguir tais vícios.

Ocorre a (I) responsabilidade por danos (no caso, danos econômicos) decorrentes de informações insuficientes ou inadequadas, art. 12 do CDC. Existe um (II) defeito decorrente do risco à saúde, art.12,§1º, II do CPC, já que de bebês acabam utilizando compostos lácteos em vez fórmulas infantis, o que, como visto, é prejudica a nutrição e pleno desenvolvimento. Existe, também, um (III) vício por inadequação, art. 18 do CPC, já que os compostos, além de diminuir o valor nutricional e monetário do produto, se passam por fórmulas infantis. Logo, são inadequados ao consumo a que se destinam, em outras palavras, não cumprem sua proposta de ser uma fórmula infantil e servir de alimentação exclusiva de bebês que não podem receber exclusivamente o leite materno. Além disso, nos dizeres de Tartuce, o art. 37 do CDC “proíbe expressamente a publicidade enganosa” (IV), entendida como “qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor”³⁸.

E, como bem leciona Joseane Suzart³⁹, o art. 2º, §1º, II do Decreto nº 5.903/06 impõe que a informação divulgada em material publicitário obedeça a diversas regras, sendo uma delas a obrigação de ser clara (V). Ou seja, a informação publicitária deverá ser entendida de imediato e com facilidade pelo consumidor, sem artifícios que dificultem sua compreensão e sem a necessidade de maiores interpretações exames ou cálculos. E, além disso, no subsequente inciso III deste mesmo dispositivo, ainda resta a obrigação de que a informação seja precisa (VI). Ou

³⁷ AgRg no AgRg no REsp 1261824/SP, Segunda T. J. 14.02.2012, rel. Min. Herman Benjamin, Die 09.05.2013. Ver também esta outra belíssima decisão no STJ de Antonio herman benjamin: STJ, 2.º T., REsp 586.316/MG, rel. Min. Herman Benjamin, j. 17.04.2007, DJe 19 .03.2009.

³⁸ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

³⁹ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo**: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

seja, é preciso que o material publicitário seja exato, compatível com o produto, e sem nenhum embaraço físico ou visual que dificulte a análise pelo consumidor. No entanto, os rótulos adiante apresentados ofendem o art. 2º, §1 do Decreto nº 5.903/06 por não serem claros e precisos, além de induzirem ao erro.

Tais artigos celebram regras claras; mas, também, princípios. Neste sentido, Adalberto Pasqualotto⁴⁰ bem resume a publicidade enganosa como uma violação dos “deveres de informação, lealdade, transparência, identificação e veracidade frente ao consumidor”. Desse modo, qualquer violação destes princípios carrega consigo, também, “uma flagrante violação da boa-fé objetiva”. Por isso, vê nestas violações o “elemento nuclear” da publicidade enganosa: um núcleo de violações a princípios, presentes seja nas publicidades enganosas tradicionais, seja na sutil cripticidade dos rótulos (conceito que será explorado a seguir).

São diversos os artigos, princípios e julgados que hostilizam a publicidade enganosa. Como apresentado por Antônio Herman⁴¹, a ojeriza pela publicidade enganosa não é particularidade dos consumidores ou Doutrinadores, até “o legislador demonstrou colossal antipatia pela publicidade enganosa. Compreende-se que assim seja. Esse traço patológico afeta não apenas os consumidores, mas também a sanidade do próprio mercado”.

Tal repulsa é, ainda, histórica. Kennedy, em seu famoso discurso histórico em prol dos consumidores, já pautava o direito de ser informado e protegido contra mensagens publicitárias enganosas. E, mesmo muito antes de Kennedy, a questão da propaganda enganosa já permeava a sociedade norte-americana e europeia, ganhando notoriedade aos poucos, com célebres julgamentos, até explodir de popularidade com a campanha e discursos de Kennedy⁴².

Assim, tendo em conta a importância (e exigência legal) da informação para se evitar a publicidade enganosa; emerge a importância de um *trade dress* que transmita sinais distintivos próprios, permitindo que qualquer pessoa possa facilmente identificar que se trata de produtos diferentes. Em outras palavras, é preciso um *trade dress* informativo e que não leve à desinformação comerciogênica. Vejamos o que é este *trade dress* e seu papel.

⁴⁰ PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

⁴¹ BENJAMIN, Antônio Herman V. **Manual de direito do consumidor**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2021. Pg. 414 eBook.

⁴² MICKLITZ, Hans-W. **The making of consumer law and policy in Europe**. Oxford. New York: Hart, 2021. Pg. 104

Entende-se por *trade dress* o conjunto de imagem que forma uma marca e que tem o reconhecimento do público em geral⁴³. Ele pode ser ligado à própria marca, a algum produto específico ou então a um serviço. Diversos elementos compõem o *trade dress*, por exemplo: a forma da embalagem, as cores, as fontes, símbolos, marca, slogan, mascotes etc. Todos os que possam individualizar o produto possuem uma proteção jurídica⁴⁴. As grandes corporações alimentícias, por óbvio, dominam tal área do Marketing com maestria, sabendo sim criar sinais distintivos de seus produtos de forma que fique evidente ao consumidor que determinado produto faz parte de uma linha, mas que é diferente dos demais, com particularidades que o tornam um produto distinto.

Abaixo, seguem imagens ilustrativas de diferentes rótulos da Nestlé, Danone e da Mead Johnson. Destas imagens abaixo é possível se notar que, quando lhes é conveniente, sabem sim fazer uma identidade visual comum que ligue todos os produtos da linha, mas com sinais distintivos diferentes entre cada produto - diferentes o suficiente para que o consumidor facilmente identifique se tratar de produtos diferentes.

Figura 2- Exemplos de rótulos com significativas **distinções** em embalagens de Laticínios



Fonte: Nestlé, Danone e Enfamil, 2021 e 2023.

Porém, tal maestria em criar rótulos diferentes (mas, ao mesmo tempo similares) não foi utilizada na rotulagem dos produtos feitos à base de composto lácteo, o que se leva a crer que se trata de uma conduta deliberada para fazer com que os consumidores comprem um composto

⁴³ XAVIER, Vinícius de A. **As possibilidades de proteção ao trade dress**. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 248-263, jul.-dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7718.2015.2.13642>. Acesso em 27 set. de 2023.

⁴⁴ XAVIER, Vinícius de A. **As possibilidades de proteção ao trade dress**. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 248-263, jul.-dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7718.2015.2.13642>. Acesso em 27 set. de 2023.

lácteo achando que é leite. Tudo isso em um cenário no qual empresas (e.g. Nestlé) fazem grandes campanhas de promoção – ilegal - destes compostos.

Para ilustração da similaridade, analisemos alguns destes rótulos extremamente parecidos. Ao leitor, sugiro um simples exercício: ao olhá-los, tente diferenciar rapidamente qual dos dois é leite e qual é composto lácteo – encontre conforto ao saber que ao menos sairá na frente, pois já sabe de antemão que um não é o que aparenta ser.



Fonte: Nestlé, Danone e Enfamil, 2023.

Nos dizeres de Jean Baudrillard⁴⁵, “a publicidade revela-se talvez como o mais notável meio de comunicação de massas da nossa época”. Mas, para que a comunicação seja bem-sucedida, “cada imagem e cada anúncio impõem o consenso de todos os indivíduos virtualmente chamados a decifrá-los”, para “após decodificarem a mensagem, aderir automaticamente ao código em que ela for codificada”. Assim, por óbvio, ao se utilizar errado consensos imagéticos, a publicidade envia códigos e mensagens incorretas, maculando e desvirtuando o mais notável meio de comunicação atual.

Tais similaridades, além de serem evidentes por simples contraste, também foram periciadas e atestadas pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). Para subsidiar a Ação Civil Pública (ACP) nº 1050911-24.2022.8.26.0100, em trâmite no TJSP, o IDEC apresentou um estudo semiótico comparativo (vulgo, laudo semiótico), no qual se analisa: (a) “as relações de semelhança semiótica entre os signos imagéticos dos produtos supracitados”; (b) e “se tais relações têm o potencial de confundir o consumidor”.

⁴⁵ BAUDRILLARD, Jean. A Sociedade de consumo. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, LDA, 2010, p.131. *apud* SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo**: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

Trata-se de um laudo pericial feito por Clotilde Perez, professora de publicidade e semiótica na USP, Pós-Doutora em *Design Thinking* pela Stanford. Nesta oportunidade, esta distinta pesquisadora diagnosticou que é “clara a intenção de aproximar visualmente produtos categoricamente diferentes”. Por vezes utilizaram estratégias distintas, no entanto “em todos os casos, é possível verificar potencial enganabilidade e confusão dos consumidores em relação aos produtos”⁴⁶. E, além da extrema similaridade entre os produtos, apresentada acima; o contexto da compra e o estado de disposição de coisas aumenta a potencial “enganabilidade”. Afinal, os produtos são intencionalmente dispostos lado a lado nas prateleiras (conforme suscitado e comprovado no bojo da ACP supra). Assim, acaba induzido a pegar “gato por lebre”, ou melhor, composto lácteo por leite.

Na Biologia, denomina-se cripticidade a estratégia animal de enviar sinais falsos a predadores ou presas, induzindo-as em erro para se alcançar o objetivo almejado (de predação ou se esconder de predadores). Igual estratégia, como visto, é adotada por grandes corporações (no caso, de laticínios). Empresas enviam sinais distintivos falsos com a intenção de induzir em erro o consumidor (ora presa), com o desiderato de fazê-lo adquirir um produto que de outra forma não o compraria. Por isso, é possível se importar este conceito da biologia. Afinal, tal qual na natureza, a cripticidade das formas desempenha papel desinformacional essencial para o objetivo predatório almejado – só que nas relações de consumo a cripticidade é uma das ferramentas de um capitalismo predatório pautado em práticas abusivas, como a indução ao erro.

5 CONCLUSÃO

Dessa forma, fica evidenciado o seguinte: **(i)** existem múltiplas pesquisas que convergem em conclusões pelo prejuízo nutricional dos compostos lácteos; **(ii)** a perícia no bojo de Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas indicam que os rótulos são intencionalmente feitos para confundir o consumidor, a fim de induzi-los a comprar composto lácteo por leite; **(iii)** pesquisas analisaram que existe uma promoção e campanha institucional e um marketing de influência das fórmulas infantis falsas (compostos lácteos que imitam fórmulas infantis), principalmente as da Nestlé, mesmo sendo proibido a promoção de fórmulas pela NBCAL.

⁴⁶ PEREZ, Clotilde. **Análise Semiótica Comparativa: Fórmula infantil x composto lácteo**. São Paulo: Casasemio e Dna USP, 2021. Disponível nos autos da ACP nº 1050911-24.2022.8.26.0100, PJe-TJSP.

Assim, diante do evidenciado, conclui-se que existe uma campanha institucional para induzir consumidores em erro, levado a cabo principalmente pela Nestlé.

Um precedente histórico indica a reincidência da referida empresa na prática de desinformação em massa e promoção da subnutrição, em prol do lucro a qualquer custo. Em meados dos anos 70 explodiu o escândalo “Nestlé mata bebês”: uma campanha de disseminação de informações falsas (promotores de venda vestidos de médicos dizendo que o leite em pó era melhor que o leite materno). Tal prática abusiva, posteriormente denominada como “desnutrição comerciogênica”, era pautada no estímulo do desaleitamento materno precoce para se vender leite em pó. Foi por conta das repercussões desse caso que hoje os Países, incluindo o Brasil, investiram em campanhas de estímulo ao aleitamento materno exclusivo; proibiram a promoção desses produtos; regularam o valor nutricional e impuseram o aviso nos rótulos de que tais produtos não substituem o leite materno.

Mesmo assim, décadas depois, a mesma empresa reincide na prática de promoção da desinformação em massa em prol do lucro a qualquer custo. No entanto, diferentemente da antiga “desnutrição comerciogênica”, hoje a campanha de desinformação é multifacetada: (a) é um marketing de influência, com as *insta moms*; (b) é um marketing velado, com as campanhas promocionais em farmácias e mercados; (c) é uma guerra de narrativas, com um *modus operandi* de espalhar desinformações e fatos distorcidos (*e.g.* o quão “nutritivos” são os compostos); (d) e é explícito, com a cripticidade de rótulos extremamente similares. Tudo isso serve para um grande fim: induzir os consumidores em erro e fazê-los levar composto lácteo por leite. Por isso, considerando a necessidade de remissão à “desnutrição comerciogênica”, e considerando a evolução e adaptação da prática para o mundo atual; aqui se propõe a denominação da referida prática abusiva como “desinformação comerciogênica”.

Como visto, a cripticidade dos rótulos, que induz os consumidores ao erro, é cabalmente ofensiva ao nosso Ordenamento como um todo. Tal prática gera um vício por inadequação. As falsas fórmulas infantis se mostram inadequadas ao fim proposto de ser uma fórmula infantil, já que é nutricionalmente pobre, além de ter um perfil nutritivo inferior ao determinado pela NBCAL para o segmento das fórmulas infantis. O uso desregular e indiscriminado, estimulado pelas empresas do ramo, pode vir a causar uma subnutrição gorda, mitigando a saúde de crianças (consumidores hipervulneráveis) – o que pode vir a configurar um defeito, vício por insegurança.

Por óbvio, a prática ainda é abusiva em virtude da propaganda enganosa, art. 37 do CDC entendida como “qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor”⁴⁷. A cripticidade dos rótulos aqui suscitada enquadra-se neste conceito, já que se trata de rótulos com informações (na forma de sinais distintivos, semiótica) típica de outros produtos, o que faz o consumidor crer se tratar de um produto superior, quando na verdade é um inferior.

Quanto à NBCAL, no entanto, os compostos lácteos se aproveitam de incertezas legais por conta da simples nomenclatura. Empresas (como as citadas) criaram compostos lácteos que imitam fórmulas infantis, são vendidas para esse público, dispostos em gôndolas junto com as fórmulas autênticas; mas, não são chamadas de fórmulas infantis. São, na verdade, nominalmente declarados como compostos lácteos. Com isso, fogem das exigências legais de um mínimo teor nutritivo e das proibições de promoção e campanha desses produtos.

No entanto, a título da primazia da realidade, tal brecha deve ser sanada através da simples aplicação da NBCAL para todos os compostos lácteos que se passem por fórmulas infantis. Afinal, se o produto parece uma fórmula, se propõe a ser uma fórmula, é vendido para alimentar crianças, é disposto nas gondolas junto com (ou entre) outras fórmulas... como dizer que não é uma fórmula? O apego a uma nomenclatura discricionária não deve subjugar a realidade para ofender o real (e a inteligência do interlocutor).

Para além da “verdade estética”⁴⁸ da filosofia, aqui se fala de uma simples subsunção do fato à norma. Ora, a ANVISA define como fórmula infantil o produto, em forma líquida ou em pó, utilizado sob prescrição, para satisfazer, por si só, as necessidades nutricionais dos lactentes (vulgo, bebês) sadios durante os primeiros seis meses de vida. Ou seja, a ANVISA define como fórmula infantil o produto que se destine a ser uma fórmula infantil. Assim, chamá-lo de composto lácteo não muda sua destinação, por isso continua sendo uma fórmula infantil. Logo, no caso não se trata nem de uma aplicação por analogia; mas, sim, de uma simples subsunção dos fatos à norma – devendo ser aplicada a NBCAL tanto para as fórmulas quanto para os compostos lácteos que se passem de fórmulas infantis.

⁴⁷ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

⁴⁸ BAUMGARTEN, A. G. *Estética: A lógica da arte e do poema*, Parte III. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. *Apud*. AVANCINI, Nicole E. **A noção de “verdade estética” no contexto da Estética de Baumgarten**. *Diaphonía*, e-ISSN 2446-7413, v. 7, n. 2, 2021.

A título de diálogo das fontes, podemos também acrescentar que o Código Civil também repudia a prática por diversos outros motivos. Viola o CC em razão do seu vício de consentimento (que um vício de validade). E, além disso, tem-se que “o ato de indução representa dolo” em tirar proveito próprio em função de uma ofensa a terceiro, “ou seja, uma atuação maliciosa praticada com intuito de enganar outrem e ter benefício próprio”⁴⁹.

Por fim, além das claras ofensas às regras supracitadas, também são ofendidos diversos princípios, como o da boa-fé. Pasqualotto bem os sintetiza como uma violação dos “deveres de informação, lealdade, transparência, identificação e veracidade frente ao consumidor”⁵⁰. Além de tais princípios, também se ofende a função social das atividades empresariais (na sua dimensão negativa), como apresentado no início do tópico 4.

Infelizmente, a desinformação se mostra um mal do século. Às vezes, é direcionada contra a ciência⁵¹, provocando movimentos antivacinas, incentivo de cigarros e *vapes*, medo de transgênicos etc. Às vezes, é direcionada contra a Democracia⁵², para questionar urnas, minar reputações com fake News e interferir em eleições. Às vezes, é direcionada contra a Religiosidade⁵³, em campanhas de estelionato religioso com promessas de ganhos pessoais, sendo alguns na ordem de octilhões de reais⁵⁴. E, às vezes, é direcionada contra o mercado e contra o próprio capitalismo, para manipular e induzir os consumidores em erro. Mas em todos os cenários se compartilha uma guerra informacional contra a verdade e em prol do lucro, sendo este seu “elemento nuclear” – parafraseando a definição de Pasqualotto⁵⁵.

Trata-se da criação de realidades paralelas onde os fatos se dobram às vontades, onde se enverga as concepções de mundo, onde se testa o limite das distorções cognitivas individuais.

⁴⁹ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

⁵⁰ PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

⁵¹ PASTERNAK, Natalia; ORSI, Carlos. **Contra a realidade**. A negação da ciência, suas causas e consequências. Campinas: Papyrus/Setemares, 2021.

⁵² BACHUR, J. P. **Desinformação política, mídias digitais e democracia**: Como e por que as fake news funcionam? *Direito Público*, [S. l.], v. 18, n. 99, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i99.5939. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5939>. Acesso em: 24 set. 2023.

⁵³ MASSUCHIN, M. G.; BARBA SANTOS, M. **A intersecção entre desinformação, religião e pandemia**: a atuação de canais religiosos no youtube no contexto da covid-19. *Tropos: comunicação, sociedade e cultura* (ISSN: 2358-212X), [S. l.], v. 10, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/tropos/article/view/4537>. Acesso em: 24 set. 2023.

⁵⁴ SANTOS, Emily. **Quantos zeros tem um octilhão**, ganho prometido por grupo de pastores acusado de aplicar golpe em fiéis? G1. 20 de setembro de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/09/20/quantos-zeros-tem-um-octilhao-ganho-prometido-por-grupo-de-pastores-acusado-de-aplicar-golpe-em-fieis.ghtml>. Acesso em 24 set. de 2023.

⁵⁵ PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

Em praticamente um *gaslighting* capitalista, fornecedores vitimam seus consumidores com uma prática sistematizada de manipulação até que não se consiga mais acreditar na própria percepção da realidade ou na produção científica.

REFERÊNCIAS

AgRg no AgRg no REsp 1261824/SP, Segunda T. J. 14.02.2012, rel. Min. Herman Benjamin, Die 09.05.2013. Ver também esta outra belíssima decisão no STJ de Antonio herman benjamin: STJ, 2.ª T., REsp 586.316/MG, rel. Min. Herman Benjamin, j. 17.04.2007, DJe 19.03.2009.

BAUDRILLARD, Jean. A Sociedade de consumo. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, LDA, 2010, p.131. *apud* SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BAUMGARTEN, A. G. Estética – A lógica da arte e do poema, Parte III – A Estética. Tradução de Mirian Sutter Medeiros. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. *Apud*. AVANCINI, Nicole E. **A noção de “verdade estética” no contexto da Estética de Baumgarten**. Diaphonía, e-ISSN 2446-7413, v. 7, n. 2, 2021.

BBC News Brasil. **Consumo de pé de galinha em alta e outros 5 dados que revelam retrato da fome no Brasil**, 5 outubro 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58797787>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Manual de direito do consumidor**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2021. Pg. 414 eBook.

BERTÃO, Naiara. Salário digno traz ganhos e diminui riscos para empresas. 29 de Março de 2023. **Valor O Globo**, Prática ESG, São Paulo. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/esg/noticia/2023/03/29/salario-digno-traz-ganhos-e-diminui-riscos-para-empresas.ghtml>. Acesso em: 20 ago. de 2023.

BOARINI, M.; FERRARI, P. A desinformação é o parasita do século XXI. **Organicom**, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 37-47, 2021. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2021.170549. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/170549>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **A legislação e o marketing de produtos que interferem na amamentação: um guia para o profissional de saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas.** – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. 114 p. : il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos). Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/legislacao_marketing_produtos_amamentacao.pdf. Acesso em 26 mai. de 2023.

CALAIS-AULOY, Jean; STEINMETZ, Frank. Droit de la consommation. 7ed. Paris: Dalloz, 2006, p. 140. *apud* SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CASTRO, Monalisa Ellen Barros de. **Leite e Ninho: mães influenciadoras na publicidade do Ninho Forti + Composto Lácteo da Nestlé**. 2022. 154 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social/ Publicidade e Propaganda) - Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/72314>. Acesso em 20 ago. de 2023.

CNN BRASIL. **Brasil e outros emergentes vivem processo de estagflação, diz instituto**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasil-e-outros-emergentes-vivem-processo-de-estagflacao-diz-iif/>. Acesso em: 26 jul. de 2023.

Derrick B. Jelliffe *apud* BENTO, Ada dos Santos. **Indústria de alimentos em evento de pediatria: conflitos de interesse?** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Brasília. 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21756/1/2016_AdadosSantosBento.pdf. Acesso em 7 ago. de 2023.

FRAZÃO, Ana. **Função Social da Empresa**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Comercial, Edição 1, Julho de 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>. Acesso em 07 ago. de 2023.

FURTADO, Maria Cecilia Quiben; *et. al.* **Preparações lácteas consumidas na alimentação complementar**: caracterização e composição nutricional segundo a participação de alimentos ultraprocessados. DEMETRA, Rio de Janeiro, v.14 Supl.1:e43765, novembro-2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/43765>. Acesso em 02 set. de 2023.

GATO POR LEBRE. IDEC, Edição 217 - MAR / ABR 2018 . Disponível em: <https://idec.org.br/materia/gato-por-lebre-0>. Acesso em 20 ago. de 2023.

IDOETA, Paula Adamo. **Bebê estava gordinho, mas anêmico**: crianças sofrem com alta de desnutrição e excesso de peso, 07 de julho de 2021. BBC News Brasil e Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2021/07/05/bebe-estava-gordinho-mas-anemico-criancas-sofrem-com-alta-de-desnutricao-e-excesso-de-peso.ghtml>. Acesso em: 07 ago. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

LEÃO, Dryelle Oliveira Dias; GUBERT, Muriel Bauermann. **Precisamos conversar sobre os chamados compostos lácteos**. DEMETRA, Rio de Janeiro, v.14 Supl.1:e43609, novembro-2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/43609>. Acesso em 30 ago. de 2023.

LIMA, Juliane Fernandes de; FARIÑA, Luciana de Oliveira; SIMÕES, Márcia Regina Simões. **O composto lácteo e o risco inerente à saúde infantil**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.12, p. 114870-114885 dec. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Juliane-Lima-6/publication/357601530_O_composto_lacteo_e_o_risco_inerente_a_saude_infantil_The_growing-up_milk_and_the_inherent_risk_to_children's_health/links/623b026705de5e104c4a5cda/O-composto-lacteo-e-o-risco-inerente-a-saude-infantil-The-growing-up-milk-and-the-inherent-risk-to-childrens-health.pdf. Acesso em: 30 ago. de 2023.

MICKLITZ, Hans-W. **The making of consumer law and policy in Europe**. Oxford. New York: Hart, 2021. Pg. 104

MOTA, Camilla Veras. Calculadora de renda: 90% dos brasileiros ganham menos de R\$ 3,5 mil. **BBC News Brasil**, São Paulo, 13 dezembro 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57909632>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

MULLER, Mike. **El asesino de bebés**: un estudio de "War on Want" sobre la promoción y la venta de leche en polvo para niños de pecho en el tercer mundo. Berna: Grupo Tercer Mundo, 1974.

MULLER, Mike. **Nestlé baby milk scandal has grown up but not gone away**. The Guardian. Estados Unidos da América, 13 de fevereiro de 2013. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/sustainable-business/nestle-baby-milk-scandal-food-industry-standards>. Acesso em 07 ago. de 2023.

NUNES, Fernanda. **Brasileiro já usa mais lenha do que gás na cozinha**, 10 de outubro de 2021. UOL, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/10/10/brasileiro-ja-usa-mais-lenha-do-que-gas-na-cozinha.htm>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PASTERNAK, Natalia; ORSI, Carlos. **Contra a realidade**. A negação da ciência, suas causas e consequências. Campinas: Papirus/Setemares, 2021.

PEREIRA, Bruna Souza. **Análise da conformidade do comércio de alimentos infantis em websites de fabricantes e supermercados no Brasil**. 2023. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/36815> Acesso em: 20 ago. de 2023.

PEREZ, Clotilde. **Análise Semiótica Comparativa: Fórmula infantil x composto lácteo**. São Paulo: Casasemio e Dna USP, 2021. Disponível nos autos da ACP nº 1050911-24.2022.8.26.0100, PJe-TJSP.

REA, Marina Ferreira. **Reflexões sobre a amamentação no Brasil: de como passamos a 10 meses de duração**. Cadernos de Saúde Pública, v. 19, p. S37–S45, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JDFqD6Hqm83qHKJ3ybjYCHw>. Acesso em 07 ago. de 2023. Resolução n.º 44 da ANVISA. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2009/rdc0044_17_08_2009.pdf . Acesso em 27 set. de 2023

SANTOS, Raphael Pereira dos. **Inflação e Covid-19: uma análise empírica do IPCA sobre as causas da inflação brasileira na pandemia** . 2022. 50f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/71452>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito do Consumidor contemporâneo: análise crítica do CDC e de importantes leis especiais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SILVA, Roberta Almeida. **Análise da conformidade da venda de fórmulas infantis em drogarias**. Monografia (Nutrição) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/30778>. Acesso em 20 ago. de 2023.

SIQUEIRA, Letícia de Araújo. **Comparação de compostos lácteos para o consumo de crianças de até cinco anos de idade segundo as legislações brasileiras**. Monografia

(Nutrição) - Universidade de Brasília, Brasília. 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/25058>. Acesso em 20 ago. de 2023.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Aleitamento materno**: Prevalência e práticas de aleitamento materno em crianças brasileiras menores de 2 anos 4: ENANI 2019. - Documento eletrônico. - Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2021. (108 p.). Coordenador geral, Gilberto Kac. Disponível em: <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/relatorios/>. Acesso em 07 ago. de 2023.

UOL. **Brasil tem taxa de informalidade de 38,9% no trimestre até novembro**, aponta IBGE, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/01/19/brasil-tem-taxa-de-informalidade-de-389-no-trimestre-ate-novembro-aponta-ibge.htm>. Acesso em: 01 ago. de 2023.

XAVIER, Vinícius de A. **As possibilidades de proteção ao trade dress**. Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 248-263, jul.-dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7718.2015.2.13642>. Acesso em 27 set. de 2023.

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES QUE A LEI DO BEM GERA PARA AS EMPRESAS

Ana Beatriz Chagas De Medeiros

RESUMO

Esta pesquisa aborda a influência da inovação tecnológica no desenvolvimento econômico e social, com foco especial na Lei do Bem no contexto brasileiro. Inicialmente, foi destacado a importância da inovação como catalisadora do progresso humano, evidenciando seu papel nas esferas econômica, social e científica. Citações de especialistas e dados recentes do Índice Global de Inovação contextualizam a posição do Brasil nesse cenário, apontando desafios e áreas de destaque.

A Lei do Bem, representada pela Lei nº 11.196/2005, surge como uma estratégia brasileira para fomentar a inovação. Foi explorado seus requisitos, definições e benefícios, destacando a importância da inovação tecnológica como pilar central nas estratégias de crescimento dos países. A legislação, ao promover benefícios fiscais, diferenciação de concorrentes e maximização de lucros, além de melhorias nos processos internos e eficiência operacional, cria um ambiente propício para parcerias estratégicas e colaborações entre empresas, instituições de pesquisa e universidades.

No entanto, a implementação da Lei do Bem enfrenta desafios significativos, revelados por meio de entrevistas com especialistas e uma pesquisa junto a gestores de inovação. Alguns dos desafios identificados foram a complexidade legislativa, falta de divulgação e organização na comprovação da lei.

As reflexões da entrevista com a especialista indicam estratégias para aprimorar a implementação da legislação, destacando a importância da conscientização e divulgação eficaz.

Em última análise, esta pesquisa proporciona uma visão abrangente sobre a Lei do Bem e seu impacto no cenário da inovação no Brasil, destacando áreas de sucesso, desafios e oportunidades para aprimorar o aproveitamento dos benefícios dessa legislação vital para o fomento da inovação no país.

SUMMARY

This research addresses the influence of technological innovation on economic and social

development, with a special focus on the Lei do Bem in the Brazilian context. Initially, the importance of innovation as a catalyst for human progress was highlighted, highlighting its role in the economic, social and scientific spheres. Quotes from experts and recent data from the Global Innovation Index contextualize Brazil's position in this scenario, highlighting challenges and areas of emphasis.

The Good Law, represented by Law No. 11,196/2005, emerges as a Brazilian strategy to encourage innovation. Its requirements, definitions and benefits were explored, highlighting the importance of technological innovation as a central pillar in countries' growth strategies. The legislation, by promoting tax benefits, differentiation from competitors and maximization of profits, in addition to improvements in internal processes and operational efficiency, creates an environment conducive to strategic partnerships and collaborations between companies, research institutions and universities.

However, the implementation of the Lei do Bem faces significant challenges, revealed through interviews with experts and a survey of innovation managers. Some of the challenges identified were legislative complexity, lack of disclosure and organization in proving the law.

Reflections from the interview with the expert indicate strategies to improve the implementation of legislation, highlighting the importance of awareness and effective dissemination.

Ultimately, this research provides a comprehensive view of the Lei do Bem and its impact on the innovation scenario in Brazil, highlighting areas of success, challenges and opportunities to improve the use of the benefits of this vital legislation for fostering innovation in the country.

SUMÁRIO

Introdução	5
Metodologia	6
Inovação.....	7 e 8
Lei do Bem.....	9 a 11
Benefícios	12
Desafios	13
Entrevistas.....	14 e 15
Pesquisa com inovadores	16 e 17
Conclusão.....	18
Bibliografia	19 e 20

INTRODUÇÃO

A importância da inovação tecnológica para o desenvolvimento de um país é indiscutível e abrange diversas esferas, desde a economia até a melhoria da qualidade de vida da população. A capacidade de inovar e criar novas tecnologias é um dos principais fatores que impulsionam o progresso e a competitividade de uma nação no cenário global, permitindo enfrentar os desafios do mundo contemporâneo. No cenário brasileiro, a busca por inovação tem se tornado um passo importante para as empresas, uma vez que impulsiona o crescimento econômico, gera novas oportunidades e fortalece a competitividade em um mundo cada vez mais interconectado.

Para promover a inovação e o avanço tecnológico no Brasil, o governo implementou a Lei do Bem, conforme estabelecido na Lei nº 11.196/2005, com o suporte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Esta legislação visa incentivar as empresas a participar ativamente em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&DI) por meio de benefícios fiscais. A Lei do Bem abrange a concepção de novos produtos e processos, bem como a incorporação de funcionalidades inovadoras que promovam melhorias incrementais e ganhos de qualidade e produtividade.

A pesquisa irá mostrar como a Lei do Bem desempenhou um papel significativo na promoção de políticas fiscais para inovação tecnológica no Brasil. Embora tenha havido algumas preocupações sobre o impacto da lei na baixa taxa de inovação, ela foi reconhecida como uma ferramenta importante para promover políticas fiscais no país. (NOGUEIRA, 2023, P. 7)

Esse estudo tem como objetivo investigar os benefícios e desafios associados à Lei do Bem no Brasil. Para alcançar esse objetivo, serão realizadas revisões bibliográficas em artigos científicos, pesquisas e artigos governamentais, bem como entrevistas com inovadores e especialistas no campo para entender melhor o nível de conhecimento sobre essa lei, a adesão das empresas a ela e os principais desafios na sua implementação, e aprofundar a compreensão sobre a Lei do Bem. Por último, busca identificar oportunidades para aumentar a adesão dessa política governamental, promovendo assim a inovação no país.

METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem aplicada e descritiva, com ênfase qualitativa, visando compreender a constante transformação tecnológica e as iniciativas promovidas pelo Brasil em direção à inovação, especialmente aquelas impulsionadas pela Lei do Bem. A natureza qualitativa da pesquisa fundamenta-se na interpretação dos fenômenos observados, considerando as particularidades e significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos.

A coleta de dados será realizada por meio de pesquisa bibliográfica e análise de documentos, abrangendo publicações acadêmicas, relatórios de órgãos públicos, notícias e informações disponíveis nos canais oficiais relacionados à Lei do Bem. Complementarmente, serão conduzidas entrevistas com especialistas na área, como a realizada com a doutora em políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, Fabiana Holanda, fundadora da Matech - empresa de assessoria à captação de recursos públicos para inovação nas empresas. Essas entrevistas agregarão uma perspectiva prática e experiencial à compreensão da Lei do Bem.

Além disso, a pesquisa consultará gestores de inovação por meio de um grupo específico, com o intuito de explorar a relação desses profissionais com a Lei do Bem. As perguntas abordarão o conhecimento sobre a legislação, a utilização efetiva, os benefícios percebidos e os desafios enfrentados. Os resultados dessa pesquisa contribuirão para uma compreensão mais abrangente das percepções e experiências dos gestores de inovação em relação à Lei do Bem.

Dessa forma, a metodologia adotada busca proporcionar uma compreensão abrangente da Lei do Bem, destacando suas contribuições, desafios e oportunidades, no contexto brasileiro, enriquecida pela análise de dados bibliográficos, entrevistas com especialistas e pesquisa com gestores de inovação.

INOVAÇÃO NO BRASIL

A importância da inovação tecnológica para o progresso de uma nação tornou-se evidente nos últimos anos, permeando várias esferas, desde a dinâmica econômica até melhorias concretas na qualidade de vida da população (SARTORI, 2007, p.2). A capacidade de inovar e desenvolver novas tecnologias surge como um dos pilares fundamentais para impulsionar o avanço e a competitividade de um país no cenário global, permitindo uma abordagem eficaz dos desafios contemporâneos.

No âmbito econômico, a inovação tecnológica desempenha um papel crucial no estímulo ao crescimento. A criação de novas oportunidades de negócios e empregos não apenas impulsiona setores-chave da indústria, mas também resulta no aumento da produtividade, expandindo mercados e conferindo maior competitividade às empresas (DE OLIVEIRA, 2001, p. 6).

Além disso, a inovação tecnológica desempenha um papel vital na resolução de desafios sociais. Sua capacidade de gerar soluções criativas para problemas relacionados à saúde, educação, meio ambiente, energia, transporte e outras áreas cruciais contribui significativamente para a construção de uma sociedade mais sustentável e inclusiva.

Ao mergulharmos no cenário da pesquisa científica, torna-se evidente que a inovação tecnológica é imprescindível para o avanço do conhecimento e a resolução de questões complexas. A interconexão entre ciência e tecnologia é fundamental, e frequentemente, o desenvolvimento tecnológico é impulsionado pelas descobertas científicas. A pesquisa, tanto básica quanto aplicada, é, portanto, fundamental para o surgimento de novas tecnologias aplicáveis em diversos setores da indústria e da sociedade, fortalecendo a base científica do país.

"Inovações vêm ajudando a transformar a história da humanidade desde sempre" (NEGRI; KUBOTA, 2008, p. 16). Essa afirmação destaca a constante presença e influência das inovações ao longo da história, reforçando a importância contínua da inovação como força propulsora do progresso humano.

Para alcançar um desenvolvimento contínuo, os países devem priorizar a inovação tecnológica como parte central de suas estratégias de crescimento, englobando o apoio e o incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação dentro das empresas. Nesse contexto, o Brasil implementou a Lei do Bem, lei nº 11.196/2005.

A legislação, conforme estabelecido no artigo 17, § 1º, define: "Considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando em maior competitividade no mercado".

Os esforços brasileiros em inovação são refletidos no Índice Global de Inovação (IGI), onde o país subiu cinco posições em relação ao ranking de 2022 e agora ocupa o 49º lugar entre 132 países, tornando-se o primeiro colocado na América Latina. Anteriormente, o Chile liderava a região. Esses dados, divulgados pelo INPI em 2023, indicam um progresso notável.

Em um ambiente dinâmico e estimulante, a inovação vai além de financiamento e instalações. De Negri (2018, p.7) destaca que a capacidade de agregar valor por meio de inovação depende do desenvolvimento adequado das competências em um ambiente propício. Isso ressalta a importância vital de um contexto que promova o florescimento das habilidades necessárias para transformar avanços científicos em soluções tangíveis.

Seguindo essa linha de raciocínio, os pesquisadores do IPEA afirmam: "O crescente reconhecimento da relevância das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para o desenvolvimento econômico e social tem levado diversos países a estabelecer metas visando ampliar seus esforços de P&D" (CAVALCANTE, 2011, p.7).

Diante do exposto, é evidente que a inovação tecnológica não apenas impulsiona o desenvolvimento econômico, mas também se revela como um elemento crucial na resolução de desafios sociais, construindo uma sociedade mais sustentável e inclusiva. A interconexão entre ciência e tecnologia, destacada ao longo deste texto, reforça a importância de políticas eficazes, como a Lei do Bem no Brasil, que promovem o apoio e incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ao observarmos o progresso brasileiro no Índice Global de Inovação, somado à necessidade de um ambiente propício enfatizado por De Negri (2018, p.7), é claro que a busca pela inovação é um caminho promissor para o avanço econômico e social, demandando esforços contínuos e políticas estratégicas

LEI DO BEM

A Lei do Bem, estabelecida pela Lei nº 11.196/2005, sob a tutela do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), representa um instrumento crucial para fomentar a inovação e o desenvolvimento tecnológico no cenário empresarial brasileiro. Seu principal propósito é incentivar as empresas a desempenharem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) por meio de benefícios fiscais.

Essa legislação reconhece a importância estratégica da inovação para o progresso econômico e social do país. Ao oferecer incentivos fiscais às empresas que investem em projetos de pesquisa e inovação, a Lei do Bem visa criar um ambiente propício ao avanço tecnológico. Ela abrange uma variedade de setores, desde a indústria até a prestação de serviços, incentivando a incorporação de novas tecnologias e a geração de conhecimento.

Schumpeter (1934) afirmou que a inovação é a principal fonte de progresso, com uma lógica própria e uma influência direta sobre as bases fundamentais da ordem econômica. Para a Lei nº 11.196/2005, as atividades de PD&I não precisam se relacionar necessariamente à atividade fim da empresa (MCTI). Segundo o Decreto nº 5.798/06, afirma, em seu artigo 2º, inc. II, que é considerado como pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica as seguintes atividades:

- Pesquisa básica dirigida: é a pesquisa que busca ampliar o conhecimento sobre novos fenômenos que possam levar ao desenvolvimento de soluções inovadoras para problemas práticos.
- Pesquisa aplicada: é a pesquisa que utiliza o conhecimento existente para desenvolver ou melhorar produtos, processos e sistemas que atendam a demandas específicas.
- Desenvolvimento experimental: é o estudo que testa e valida a viabilidade técnica ou funcional de novas soluções ou de melhorias nas soluções já existentes.
- Tecnologia industrial básica: é aquela que envolve as atividades de metrologia, certificação, normalização, documentação e patenteamento, que garantem a qualidade, a confiabilidade e a proteção das soluções desenvolvidas.
- Serviços de apoio técnico: são aqueles que fornecem os recursos necessários para a execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação tecnológica, como instalações, equipamentos e capacitação de pessoal.

Nesse contexto, a Lei do Bem, legislação brasileira estabelecida pela lei nº 11.196/2005, se destaca como uma ferramenta estratégica, oferecendo incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ao compreender os benefícios substantivos dessa legislação, as organizações podem não apenas cumprir suas obrigações legais, mas também alavancar seu potencial inovador para obter ganhos significativos em competitividade e produtividade. Nesta exploração, delinearemos os requisitos e etapas para se adequar a Lei do Bem:

- Estar no Lucro Real: A Lei do Bem é voltada para empresas que apuram o imposto de renda pelo Lucro Real, ou seja, que calculam o tributo com base no lucro efetivo. Empresas que optam pelo Lucro Presumido ou Simples Nacional não podem usufruir dos benefícios da Lei do Bem.
- Estar em dia com o Fisco: A empresa deve apresentar regularidade fiscal junto à Receita Federal, o que significa não ter pendências ou débitos tributários. Para isso, é preciso emitir semestralmente as certidões negativas de débitos, como a CND ou a CPD-EN.
- Investir em PD&I: A empresa deve realizar atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) relacionadas ao seu objeto social. Essas atividades devem ser registradas e comprovadas por meio de documentos e relatórios técnicos. As despesas elegíveis abrangem tanto os gastos diretos com PD&I quanto os indiretos, como salários de pesquisadores, contratação de fornecedores (incluindo universidades, ICTs, ME, EPP e terceirização de mão de obra), e aquisição de insumos nacionais.

- Preencher e enviar o Formulário de Informações de PD&I ao MCTI: Esse formulário é um instrumento de acompanhamento e avaliação das atividades de PD&I realizadas pelas empresas. Ele deve ser preenchido e enviado anualmente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), que é o órgão responsável por analisar e aprovar os projetos de PD&I.

- Manter um controle analítico de custos e despesas: As empresas devem registrar e documentar todos os gastos relacionados aos projetos de PD&I, de forma detalhada e analítica. Esses gastos devem estar de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei do Bem, que abrangem desde a remuneração dos pesquisadores até a aquisição de equipamentos e materiais necessários para a realização dos projetos.

- Guardar documentação comprobatória: As empresas devem guardar toda a documentação que comprove os investimentos em PD&I, tais como contratos, notas fiscais, relatórios técnicos, patentes, entre outros. Essa documentação pode ser solicitada pelo governo a qualquer momento, para fins de fiscalização e auditoria.

- Calcular o impacto fiscal dos benefícios: Os benefícios da Lei do Bem consistem na redução da alíquota de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas que investem em PD&I. Para saber o valor do benefício fiscal, as empresas devem realizar cálculos que levem em conta o montante investido em PD&I, a receita bruta da empresa, o lucro real e a base de cálculo do imposto.

- Demonstrar a inovação dos projetos: Os projetos de PD&I devem ter como objetivo o desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços inovadores, ou a melhoria tecnológica de produtos ou sistemas existentes, agregando-lhes novas funcionalidades ou características que resultem em ganho de qualidade ou produtividade. A inovação deve ser comprovada por meio de indicadores técnicos, científicos ou econômicos.

É importante ressaltar que a Lei do Bem está sujeita a alterações e atualizações que podem ser feitas pelo governo ao longo do tempo. Por isso, as empresas devem estar atentas às regulamentações e orientações adicionais que podem ser emitidas pelo MCTI ou por outros órgãos competentes. Além disso, as empresas devem manter um bom registro de suas atividades de PD&I, para garantir o direito aos benefícios fiscais.

As empresas se adaptam e criam novos costumes para se adequarem na Lei do Bem, para assim aproveitarem dos benefícios, que são:

I - Dedução da soma dos dispêndios de custeio nas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I no cálculo do IRPJ e CSLL, nos seguintes percentuais:

- Até 60%, via exclusão;
- Mais 10%, na contratação de pesquisadores para PD&I (Incremento inferior a 5%);
- Mais 20%, na contratação de pesquisadores para PD&I (Incremento superior a 5%); e
- Mais até 20%, nos casos de patente concedida ou registro de cultivar.

II - Redução de 50% do IPI na aquisição de bens destinados à PD&I;

III - Depreciação Acelerada Integral de bens novos destinados à PD&I;

IV - Amortização Acelerada de bens intangíveis destinados à PD&I; e

V - Redução a zero da alíquota do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) nas remessas de recursos financeiros para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

Com esses benefícios, as empresas são estimuladas a inovar e a registrar e avaliar seus projetos inovadores, pois para manterem os benefícios elas devem enviar relatórios com as atividades realizadas, o controle de horas e os resultados obtidos para comprovar o que estão fazendo.

A Lei do Bem não se limita a impulsionar a pesquisa científica; ela promove uma cultura de inovação, crucial para a sustentabilidade e competitividade em um mundo cada vez mais guiado pela tecnologia. Ao alinhar interesses públicos e privados, essa legislação desempenha um papel vital no crescimento econômico e no progresso tecnológico, impactando diversas áreas da indústria e da sociedade.

BENEFÍCIOS

A Lei do Bem emerge como um instrumento estratégico, oferecendo não apenas incentivos fiscais, mas também uma série de benefícios substantivos para as empresas que buscam se destacar em mercados competitivos. Ao entender esses benefícios e como eles se alinham aos objetivos da legislação, as organizações podem não apenas maximizar sua eficiência operacional, mas também fortalecer parcerias estratégicas que impulsionam o avanço tecnológico do país como um todo.

A seguir, exploraremos os benefícios proporcionados pela Lei do Bem, destacando como eles não apenas diferenciam as empresas em seus setores, mas também contribuem para a maximização dos lucros, aprimoramento de processos internos e a promoção de colaborações estratégicas que transcendem as fronteiras organizacionais.

Diferenciação Competitiva e Maximização dos Lucros:

A inovação impulsionada pela Lei do Bem não apenas permite que as empresas se destaquem em mercados altamente competitivos (CALZOLAIO, 2011), mas também oferece uma vantagem financeira substancial. Aproveitando os incentivos fiscais, as empresas podem reduzir sua carga tributária, o que resulta em maior lucratividade. Além de superar a concorrência, essas empresas podem direcionar mais recursos para pesquisa, desenvolvimento e inovação, consolidando sua posição no mercado e impulsionando o crescimento.

Aprimoramento de Processos Internos e Eficiência Operacional:

A busca pelos benefícios da Lei do Bem frequentemente motiva as empresas a otimizarem seus processos internos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esse aprimoramento não apenas atende aos critérios para receber incentivos fiscais, mas também gera benefícios significativos. Melhorar os processos internos de P&D pode resultar em eficiências operacionais, redução de custos e utilização mais eficaz dos recursos da empresa. Isso, por sua vez, torna a empresa mais competitiva no mercado, permitindo que ela ofereça produtos e serviços de maior qualidade a preços mais competitivos.

Fomento a Parcerias Estratégicas:

A Lei do Bem desempenha um papel crucial na promoção de parcerias estratégicas entre empresas, instituições de pesquisa e universidades (ARAÚJO, 2010, P. 7). Essas colaborações criam um ambiente altamente colaborativo que beneficia todas as partes envolvidas. Empresas podem acessar conhecimentos especializados, infraestrutura de pesquisa de ponta e recursos adicionais, fortalecendo seus projetos de inovação e aumentando sua competitividade. Essas parcerias, incentivadas pela Lei do Bem, têm o potencial de impulsionar a economia nacional e o desenvolvimento tecnológico do país, permitindo esforços conjuntos na criação de soluções inovadoras para desafios complexos.

DESAFIOS

No universo dinâmico da inovação, onde a Lei do Bem se destaca como um catalisador essencial para o avanço tecnológico, é imperativo reconhecer que, apesar dos inúmeros benefícios, as empresas enfrentam desafios significativos ao buscar aderir a essa legislação. Esses desafios não apenas demandam uma compreensão minuciosa dos requisitos e critérios estabelecidos, mas também exigem uma abordagem estratégica para superar obstáculos e maximizar os retornos sobre os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Foi percebido que existem três principais desafios: 1) a complexidade da legislação e documentos exigidos; 2) a falta de divulgação sobre a lei; 3) a organização de comprovação da lei.

A seguir, exploraremos esses desafios inerentes à busca pela inovação impulsionada pela Lei do Bem, destacando como as empresas podem não apenas identificar, mas também superar essas barreiras para colher os frutos de uma abordagem inovadora e estrategicamente alinhada às exigências legais.

A legislação brasileira é reconhecida como uma das mais complexas do mundo (DE JESUS FONSECA, 2017, p. 362), e a Lei do Bem não escapa dessa complexidade (BARBOSA, MAIANE, 2019, p. 6). Ela exige uma série de relatórios para comprovação das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), certidões de negatividade, preenchimento de formulários e relatórios de despesas, entre outros requisitos, para adequação à legislação. Após a entrada na Lei, as empresas são obrigadas a continuar enviando relatórios para comprovar suas pesquisas e devem manter todos os documentos guardados, pois a ausência desses documentos pode resultar na perda dos benefícios.

A falta de divulgação sobre a Lei do Bem é evidente, mesmo sendo uma legislação que oferece benefícios significativos para as empresas. A taxa de adesão entre 2021 e 2022 foi de aproximadamente 15%, sendo a quarta mais baixa dos últimos oito anos, conforme dados do MCTI. Essa baixa adesão ressalta a necessidade de maior divulgação e conscientização sobre os incentivos proporcionados pela Lei, para que mais empresas possam aproveitar as oportunidades de inovação e desenvolvimento tecnológico oferecidas por essa legislação.

Ano	Quantidade de empresas	Porcentagem
2014	1206	-
2015	1110	-7,96
2016	1174	5,77
2017	1476	25,72
2018	1848	25,20
2019	2288	23,81
2020	2564	12,06
2021	3012	17,47
2022	3493	15,97

“*Os valores relativos a Renúncia Fiscal são meramente uma estimativa com base nos valores declarados, uma vez que o MCTI não coleta essa informação” (MCTI, 2023, Informações Estatísticas)

E considerando que atualmente no Brasil existe cerca de 190.775 CNPJs (CETAD, 2023) que se enquadram no lucro real, apenas 1,83% dessas empresas estão aderidas à Lei do Bem, sendo uma parcela mínima das empresas. Esses números destacam a necessidade de superar as barreiras existentes para uma adesão mais expressiva e efetiva das empresas à legislação de incentivo à inovação.

ENTREVISTAS

Para um maior entendimento sobre a Lei do Bem, uma entrevista foi conduzida com a doutora em políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, Fabiana Holanda. Fundadora da Matech, empresa especializada em assessoria para captação de recursos públicos destinados à inovação nas empresas, ela está inserida no ecossistema de inovação nacional há mais de uma década. Com vasta experiência, Fabiana já prestou auxílio a diversas empresas no processo de adequação à Lei do Bem.

De acordo com a especialista, a Lei do Bem se fundamenta em um tripé estratégico, abrangendo a esfera contábil, a gestão dos projetos de inovação e o preenchimento adequado do formulário do Ministério de Ciências e Tecnologias de Inovação. Em suas palavras: "A Lei do Bem é um tripé, ela tem a parte contábil, ela tem a parte de gestão dos projetos de inovação e ela tem a parte que se refere ao formulário do Ministério de Ciências e Tecnologias de Inovação". Essa abordagem tripla destaca a complexidade e a integralidade da legislação, evidenciando a importância de uma abordagem abrangente para as empresas que buscam usufruir de seus benefícios.

Em relação aos benefícios proporcionados pela Lei do Bem, a doutora destaca, em primeiro lugar, os benefícios fiscais, que representam a principal vantagem para as empresas. Além disso, ela ressalta a presença de benefícios não mensuráveis que são igualmente significativos para as organizações.

A especialista destaca o "despertar da equipe, principalmente da equipe de inovação, para a possibilidade de desenvolver novos projetos, projetos de pesquisa e desenvolvimento, inclusive com parcerias com universidades ou outras empresas, startups, ou outros atores do ecossistema de inovação." Essa abordagem não mensurável indica que a Lei do Bem vai além dos incentivos fiscais, motivando a equipe interna a explorar novas oportunidades de projetos e parcerias, fortalecendo a cultura de inovação dentro da empresa.

Outro benefício identificado por Fabiana é a "dinâmica da gestão do projeto de inovação". Como a Lei requer documentos que comprovem as horas de cada funcionário dedicado a cada projeto de pesquisa e desenvolvimento, a empresa é obrigada a manter um controle detalhado das atividades. Essa exigência proporciona à empresa uma visão clara de quais funcionários estão envolvidos em quais projetos, quanto tempo dedicam a cada atividade e quais resultados alcançam. Esse nível de transparência e eficiência na gestão de projetos permite à empresa monitorar o progresso de suas iniciativas de forma mais eficaz.

A doutora abordou dois desafios específicos relacionados à implementação da Lei do Bem, proporcionando insights importantíssimos sobre as dificuldades que as empresas enfrentam ao aderirem a essa legislação.

O primeiro desafio destacado está relacionado à falta de procedimentos bem estabelecidos, especialmente no contexto da gestão de projetos. Empresas de grande porte, frequentemente as principais usuárias da Lei do Bem, enfrentam um esforço considerável para se adaptarem aos requisitos da lei devido à sua grande escala. Isso implica desafios significativos, como a necessidade de sensibilizar equipes para manter documentação precisa e completa. A doutora sublinhou a importância de aspectos como o controle de horas e uma gestão eficaz e eficiente na condução de projetos de inovação, identificando esse como um dos desafios enfrentados por essas corporações.

O segundo desafio ressaltado está relacionado à condução de projetos de inovação na empresa, especialmente aqueles voltados à inovação tecnológica. Esses projetos muitas vezes envolvem aquisição de equipamentos e a introdução de práticas inovadoras na produção e na planta fabril, mas nem sempre estão diretamente associados aos benefícios da Lei do Bem. Portanto, um desafio específico é a compreensão por parte da empresa sobre quais aspectos a Lei do Bem abrange como benefícios, e a capacidade de potencializar esses benefícios dentro de uma dinâmica de pesquisa e desenvolvimento. Esse desafio ganha complexidade devido à industrialização tardia no Brasil e à dependência de processos de

inovação que envolvem a aquisição de equipamentos e conhecimento externo para as plantas fabris no país. Em resumo, implementar uma gestão de inovação e uma cultura inovadora nessas corporações é um desafio que se apresenta à medida que a empresa utiliza a Lei do Bem.

Encerrando as reflexões sobre a Lei do Bem, as considerações da entrevistada apontam para estratégias que poderiam aprimorar a implementação e adoção da legislação. A doutora expressou uma perspectiva cautelosa ao abordar possíveis alterações na lei para simplificá-la, destacando a complexidade da tarefa. No entanto, ela enfatizou a importância de uma dinâmica mais robusta de divulgação e conscientização sobre a Lei do Bem.

A sugestão da Dra. Fabiana envolve a criação de uma estratégia mais abrangente de divulgação dentro das federações de indústria e comércio, especialmente aquelas que envolvem grandes corporações ou empresas operando em lucro real. A implementação de uma força-tarefa que inclua palestras e exemplos é proposta para disseminar o conhecimento sobre a lei de forma mais eficaz. Acredita-se que tal abordagem não apenas aumentaria o entendimento sobre a Lei do Bem, mas também estimularia sua utilização de maneira mais expressiva, superando a atual subutilização.

Além disso, a doutora destaca a presença ativa de entidades, como a Associação Nacional das Empresas Inovadoras (Ampey) e o Fórum de Gestores de Inovação (Fortec), que desempenham papéis importantes na disseminação de conhecimento sobre a Lei do Bem. Ela elogia o trabalho dessas organizações, incluindo empresas de consultoria, universidades e parques tecnológicos, que contribuem para sensibilizar gestores de inovação e empresas em relação à legislação.

Diante desse panorama, a doutora destaca a importância de continuar a força-tarefa de divulgação, não apenas sobre a Lei do Bem, mas também sobre a dinâmica de identificação de projetos de inovação dentro das corporações. Ela ressalta a relevância da rastreabilidade dos investimentos em projetos de inovação, fornecendo insights sobre como preencher o formulário do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação para minimizar a possibilidade de glosa ou questionamento.

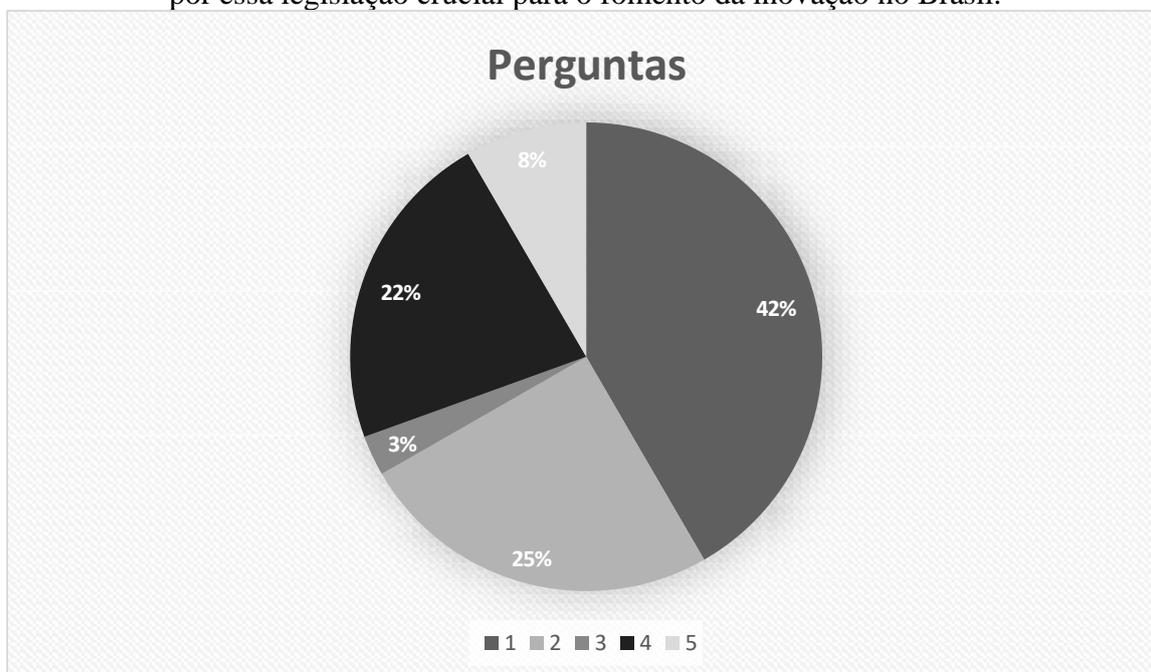
PESQUISA COM INOVADORES

Na busca por compreender a interseção entre a inovação empresarial e os incentivos fiscais proporcionados pela Lei do Bem, realizamos uma pesquisa direcionada a gestores de inovação. Este estudo visa investigar o nível de conhecimento, adesão e percepção desses profissionais em relação à referida legislação, que se configura como uma ferramenta fundamental para impulsionar práticas inovadoras no cenário empresarial brasileiro.

Ao mergulharmos no universo dinâmico da inovação, torna-se crucial entender como os gestores percebem e incorporam a Lei do Bem em suas estratégias organizacionais. A pesquisa, conduzida por meio de uma sondagem em grupo, abrangeu as seguintes perguntas:

1. Você conhece e já utiliza a Lei do Bem?
2. Você conhece a Lei do Bem, mas ainda não a utiliza; no entanto, tem a intenção de implementá-la no futuro?
3. Você conhece a Lei do Bem, mas ainda não a utiliza, e não tem planos de adotá-la, pois não a considera uma prioridade?
4. Você tem um conhecimento superficial sobre a Lei do Bem, mas não se aprofunda, pois não a considera uma prioridade?
5. Você não conhece ou apenas ouviu falar da Lei do Bem?

A seguir, apresentaremos não apenas os resultados quantitativos da pesquisa, mas também reflexões aprofundadas sobre as nuances reveladas pelos gestores de inovação. Essa análise permitirá insights valiosos sobre o papel desempenhado pela Lei do Bem no ecossistema empresarial, destacando áreas de sucesso e identificando oportunidades para otimizar a adesão e os benefícios proporcionados por essa legislação crucial para o fomento da inovação no Brasil.



Com base nos dados da pesquisa conduzida junto a gestores de inovação, delineamos conclusões significativas. É notável que uma parcela substancial desses profissionais (15 pessoas) não apenas está ciente da existência da Lei do Bem, que promove benefícios fiscais para impulsionar a inovação, mas

também a utiliza ativamente. Esse dado sugere um nível considerável de compreensão sobre os benefícios fiscais oferecidos pela legislação, evidenciando uma implementação efetiva por parte desses gestores.

Outro dado relevante é o grupo expressivo (9 pessoas) que, embora conheça a Lei do Bem, ainda não a incorporou em suas práticas. No entanto, essa parcela demonstra uma intenção clara de adotar a legislação no futuro. Essa observação sugere uma potencial ampliação do número de empresas que podem se beneficiar da legislação, conforme mais gestores consideram sua implementação.

Contudo, existe uma pequena porcentagem (1 pessoa) que, embora tenha conhecimento sobre a Lei do Bem, não a utiliza e não planeja fazê-lo, pois não a enxerga como uma prioridade. Isso ressalta que, em alguns contextos específicos, outros aspectos podem ser mais relevantes ou urgentes para esses gestores.

Outro grupo considerável (8 pessoas) indicou um conhecimento superficial sobre a legislação, mas não se aprofunda devido à falta de prioridade. Essa observação sugere que, embora haja um entendimento básico, a ausência de aprofundamento pode ser atribuída a outras prioridades no ambiente de trabalho.

Por fim, uma pequena porcentagem (3 pessoas) afirmou não conhecer ou ter ouvido falar da Lei do Bem. Esse dado indica uma necessidade percebida de maior divulgação e conscientização sobre a legislação entre os gestores de inovação.

Em síntese, os resultados sugerem uma compreensão considerável e uma implementação ativa da Lei do Bem entre os gestores de inovação. Contudo, há margem para melhorias na divulgação, dado que alguns gestores possuem conhecimento superficial ou desconhecem a legislação. Esforços contínuos de conscientização podem contribuir para aumentar ainda mais a adesão nos ambientes empresariais.

CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, exploramos a Lei do Bem e sua relevância no contexto da inovação tecnológica no Brasil. A legislação, que busca impulsionar a pesquisa, desenvolvimento e inovação, revelou-se como um instrumento crucial para estimular o avanço científico e tecnológico no país. No entanto, identificamos desafios e oportunidades que permeiam sua aplicação e adoção por empresas, especialmente aquelas enquadradas no regime de lucro real.

Uma conclusão importante proveniente desta análise é a necessidade de intensificar a divulgação da Lei do Bem. A falta de conhecimento, mesmo entre gestores de inovação, destaca a importância de estratégias eficazes de conscientização sobre os benefícios fiscais e a potencial transformação positiva que essa legislação pode oferecer às empresas.

A pesquisa conduzida com gestores de inovação apontou para uma lacuna intrigante: mesmo entre aqueles que conhecem a Lei do Bem, uma parcela significativa hesita em aderir. Esta incerteza pode ser atribuída a diversos fatores, desde uma possível má interpretação da legislação até a necessidade de uma pesquisa mais aprofundada sobre os motivos que levam alguns gestores a não adotarem essa medida, mesmo reconhecendo seus benefícios. Este é um ponto de partida para investigações futuras que visem compreender melhor as razões por trás dessa decisão.

Uma proposta concreta para impulsionar a adesão à Lei do Bem é a implementação de estratégias adicionais de divulgação, abrangendo não apenas informações sobre a legislação em si, mas também identificação de potenciais projetos dentro das empresas elegíveis. A criação de um ambiente que facilite a compreensão da aplicabilidade da lei e, ao mesmo tempo, estimule a identificação de oportunidades para inovação, pode ser um passo crucial para otimizar o aproveitamento dos benefícios oferecidos.

Em suma, a Lei do Bem é uma ferramenta valiosa para impulsionar a inovação no Brasil, mas sua efetividade pode ser potencializada com uma divulgação mais abrangente, esclarecendo dúvidas e incentivando gestores a explorarem os benefícios dessa legislação em prol do avanço tecnológico e científico no país.

BIBLIOGRAFIA

DE NEGRI, João Alberto Organizador; KUBOTA, Luis Claudio Organizador. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. 2008.

BUENO, Alexandre; TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale. Financiamentos à inovação tecnológica: reembolsáveis, não reembolsáveis e incentivos fiscais. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n. 4, p. 135-158, 2014.

SARTORI, Rejane; PACHECO, RC dos S. Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação: a interação humana nos grupos de pesquisa. In: **VII Congresso Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología**. Buenos Aires: RICYT, 2007.

DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Algumas considerações sobre inovação tecnológica, crescimento econômico e sistemas nacionais de inovação. **Revista da FAE**, v. 4, n. 3, 2001.

BARBOSA, MAIANE et al. Dificuldades e Elementos Priorizados no Planejamento Tributário: Análise a Partir da Percepção dos Profissionais da Contabilidade. In: **XVI Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade**. 2019. p. 1-20.

DE JESUS FONSECA, Ubaldo; DO VALE JÚNIOR, João Sotero; DE ANDRADE, Carlos Magno Diniz Guerra. Planejamento Estratégico Tributário: Um Estudo de Caso em Empresa do Ramo Varejista. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 11, n. 37, p. 360-378, 2017.

CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS DA RECEITA FEDERAL (CETAD). Informações Tributárias e Sociais dos Setores Econômicos – Anos-Calendário 2019 e 2020. 2023.

SILVA, De P. E. Vocabulário Jurídico-Volumes I e II. 4º. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico (1 ed., 1934). Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

NOGUEIRA, Eliseu; DE OLIVEIRA, Oderlene Vieira. Inovação Tecnológica Empresarial e Políticas Públicas Fiscais no Brasil. Administração Pública e Gestão Social, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Brasil sobe cinco posições e chega ao 49º lugar no Índice Global de Inovação. 28/09/2023. Disponível: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/noticias/brasil-sobe-cinco-posicoes-e- chega-ao-49o-lugar-no-indice-global-de-inovacao>.

DE NEGRI, Fernanda. Novos caminhos para a inovação no Brasil. 2018.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo; DE NEGRI, Fernanda. Trajetória recente dos indicadores de inovação no Brasil. Texto para Discussão, 2011.

BRASIL. Instrução Normativa N. 1.187 de 29 de agosto de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de agosto de 2011.

BRASIL. Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jan.2016.

BRASIL. Lei n. 10.973 de 2 de novembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 dez. 2004.

BRASIL. Lei n. 11.196 de 21 de novembro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 21 nov. 2005.

(CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO, 2019a; CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO, 2019b; TIDD; BESSANT, 2015)

CALZOLAIO, Aziz Eduardo. Política Fiscal de Incentivo à Inovação no Brasil: Análise do desempenho inovativo das empresas que usufruíram benefícios da Lei n 11.196/05 (Lei do Bem). 2011.

ARAÚJO, Elza Fernandes et al. Propriedade Intelectual: proteção e gestão estratégica do conhecimento. **Revista Brasileira de Zootecnia**, v. 39, p. 1-10, 2010.

**A DISPARIDADE DE ARMAS PRESENTE NAS TUTELAS
JURISDICIONAIS SATISFATIVAS: A RELAÇÃO BANCÁRIA E A
PROTEÇÃO AO DEVEDOR**

THE DISPARITY OF ARMS IN JUDICIAL PROTECTIVE MEASURES: THE
BANKING RELATIONSHIP AND DEBTOR PROTECTION

Selene Sampaio Teixeira¹

RESUMO

A relação jurídica de consumo entre o banco e o consumidor, relativamente ao fornecimento e uso de crédito, ocasiona um alto índice de inadimplência, por conseguinte, endividamento. O artigo buscará, por meio de análise doutrinária, dados fornecidos pelos sítios de proteção ao crédito e alterações trazidas pela Lei nº 14.181/2021, compreender quais são as características desses agentes, o modo que se dá o contrato bancário, os possíveis fatores que ocasionam aquele índice, o impacto advindo da proteção que há sobre o consumidor, posteriormente devedor, e, também, diante do cenário brasileiro de superendividamento, de que modo as tutelas satisfativas alcançam efetividade. Tendo em vista essa análise, apresentará as consequências do endividamento ao credor e ao devedor. Em conclusão, demonstrará o quanto os métodos adequados de resolução de conflitos, reiterada pela Lei do Superendividamento e por programas de renegociação de dívidas, surgem como forma de apaziguar a litigiosidade nesse tipo de relação que afeta o desenvolvimento econômico e social do país.

Palavras-chave: Tutela satisfativa. Banco. Consumidor. Crédito. Dívida.

ABSTRACT

The legal consumer relationship between the bank and the consumer, concerning the supply and use of credit, leads to a high rate of default and consequently, indebtedness. This article will seek, through doctrinal analysis, data provided by credit protection agencies and changes

¹ Graduanda em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). E-mail: sampaioselene11@gmail.com

brought about by Law No. 14,181/2021, to understand the characteristics of these agents, the manner in which the banking contract is formed, the possible factors causing the mentioned rate, the impact arising from the protection afforded to the consumer, who later becomes a debtor, and also, in the context of Brazilian overindebtedness, how the protective measures achieve effectiveness. In light of this analysis, it will present the consequences of indebtedness for both the creditor and the debtor. In conclusion, it will demonstrate how appropriate conflict resolution methods, reiterated by the Law on Overindebtedness and debt renegotiation programs, emerge as a way to mitigate litigation in this type of relationship that affects the economic and social development of the country.

Keywords: Protective measures. Bank. Consumer. Credit. Debt.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. RELAÇÃO JURÍDICA DE CONSUMO: Banco e Consumidor	5
1.1 Regulação do vínculo entre banco e consumidor	5
1.2 A proteção que se tem sobre o consumidor e devedor	7
2. CONTRATO BANCÁRIO	10
2.1 Importância do fornecimento de crédito para o público	13
2.2 Importância da proteção à higidez do sistema financeiro	14
3. DO INADIMPLEMENTO CONTRATUAL	16
3.1 Eficiência dos Títulos Executivos Extrajudiciais no recebimento do crédito concedido.....	17
3.2 Lei do Superendividamento – Lei nº 14.181/2021	19
4. ALTERNATIVAS	20
4.1 Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados - Cejusc/Super	21
4.2 Programa Desenrola Brasil e educação financeira	23
CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	27

INTRODUÇÃO

O Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil, em fevereiro de 2023, mostrou que “a inadimplência no Brasil segue crescendo, após a desaceleração no final do ano passado [2022]. Com um aumento de mais de 430 mil pessoas, o indicador de inadimplência aponta 70,53 milhões de brasileiros com o nome restrito”². Em levantamento de maio de 2023, a Serasa indica que o Brasil conta com 71,90 milhões de pessoas em situação de inadimplência”³. Constatou que 44,09% da população adulta estava inadimplente, sendo 31,94% dívidas com o banco/cartão de crédito, 11,31% com o varejo e 21,45% com contas básicas como água, luz e gás⁴.

Nesse contexto, o primeiro capítulo tratará da relação jurídica de consumo constituída por meio dos contratos bancários entre o consumidor e as instituições financeiras. Ambas as partes não são seres etéreos, mas agentes com características econômicas e sociais específicas. Portanto, é importante a compreensão dos sujeitos abordados para que se entenda os índices de inadimplência e endividamento da população brasileira.

O segundo capítulo apresentará um dos instrumentos que estabelece o vínculo entre ambos, o contrato bancário, o qual objetiva trazer segurança para a intermediação de crédito. Ademais, em que pese a necessária proteção existente sobre o consumidor, não há como excluir a importância do crédito e da higidez do sistema financeiro para a ordem econômica.

Adentrando ao terceiro capítulo, sabe-se que o processo civil possui duas ações distintas: as de conhecimento e as de execução de títulos extrajudiciais. Assim, sabendo que a ação de execução visa “conferir ao credor maior celeridade para a satisfação da obrigação”⁵ e que pretende alcançar a satisfação do credor com a menor onerosidade do devedor, a realidade é que a taxa de superendividamento do país demonstra uma falta de efetividade dessas tutelas de direito. Porquanto, será analisado: (1) - se a proteção de uma parte em detrimento da outra

² SERASA. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 08 abr. 2023.

³ SERASA. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁴ SERASA. **Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas**. Disponível em: <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2F1906c419450049959afee4d741d581bf?alt=media&token=efd8e409-2efa-445a-9f09-8df4f17bfccc&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁵ BECKER, Rodrigo Frantz. **Manual de Processo de Execução dos títulos judiciais e extrajudiciais**. 3ª ed. red., ampl. e atual. São Paulo. Juspodivm, 2023, p. 41.

contribui ou não para a redução ou aumento daquela taxa; e (2) - algumas mudanças trazidas pela Lei do Superendividamento.

Por conseguinte, havendo inércia quanto ao cumprimento voluntário das obrigações de pagar, o magistrado poderá aplicar as medidas executivas de coerção e execução. Contudo, a realidade hipossuficiente do devedor dificulta a satisfação do credor. Nesse aspecto, o quarto capítulo mostrará alternativas para esse problema: os centros de mediação e conciliação, o programa de renegociação de dívidas, Desenrola Brasil, e a educação financeira.

Quanto à metodologia, realizou-se pesquisa dogmática mediante doutrinas, artigos científicos, teses acadêmicas que tratam sobre as relações bancárias, políticas de crédito e inadimplência. Além de notícias e dados científicos produzidos por instituições cujas atividades estão voltadas para o desenvolvimento da sociedade. Considerou-se como relevante a proximidade que possuem com o consumidor, também, devedor, que faz parte da relação de usufruto do crédito e que está inserido no sistema judiciário como inadimplente.

1. RELAÇÃO JURÍDICA DE CONSUMO: Banco e Consumidor

Como toda relação de consumo (art. 2º da Lei nº 8.078/1990), o vínculo obrigacional entre as casas bancárias e os consumidores envolvem duas partes bem definidas e díspares que, em um ambiente de livre iniciativa, transacionam sobre a contratação de produtos/serviços, todavia, diante de uma vulnerabilidade reconhecida por lei, é regulada pelo Código de Defesa do Consumidor (Súmula 297 do STJ).

1.1 Regulação do vínculo entre banco e consumidor

Os consumidores e as instituições financeiras realizam, no âmbito da exploração econômica, relações obrigacionais de fomento ao crédito e à capitalização. Diante da vulnerabilidade de umas das partes e da necessidade de garantias visando o adimplemento, exige-se a regulação jurídica dos envolvidos, no intuito de se promover o equilíbrio contratual, respeitado o princípio constitucional da livre iniciativa.

Inicialmente, a relação obrigacional, para Orlando Gomes, “é um vínculo jurídico entre duas partes, em virtude do qual uma delas fica adstrita a satisfazer uma prestação patrimonial de interesse da outra, que pode exigí-la, se não for cumprida espontaneamente, mediante

agressão ao patrimônio do devedor”⁶. Estabelecido o vínculo, o princípio da boa-fé em sua concepção objetiva é norteador desse vínculo e exige, além da colaboração entre as partes da relação, honestidade, lealdade e fidelidade⁷.

Além disso, na linha de que o credor pode exigir a prestação e o devedor está compelido a garanti-la, segue-se o princípio da responsabilidade patrimonial, que, nos termos do art. 789 do CPC, “o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações (...)”. Contudo, não se deve esquecer que o direito do devedor de perseguir a satisfação do crédito não é absoluto, tanto que o princípio da satisfação do credor (art. 797, do CPC) é sopesado com o princípio da menor onerosidade do devedor (art. 805, do CPC), por isso, há as restrições patrimoniais estabelecidas em lei.

Historicamente, em 15 de março de 1962, John F. Kennedy proferiu o discurso que daria enfoque aos sujeitos enquanto consumidores⁸. Nesse sentido, à luz do CDC, “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º, do CDC), por si só, não dispõe de “controle sobre a produção de bens de consumo ou prestação de serviços que lhe são destinados, arrisca-se a submeter-se ao poder e condições dos produtores daqueles mesmos bens e serviços”⁹.

O adquirente, destinatário final de um produto ou serviço, pode se tornar devedor caso não cumpra com sua obrigação, por exemplo, de quitar o débito do contrato de empréstimo que possui com o banco. Conceitualmente, devedor é o sujeito passivo, “a palavra *devedor* provém do latim, *debitor*, que significa *dívida, sujeição*”¹⁰.

Olhando para a outra parte, o art. 3º, do CDC, estabelece que “(...) o fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção (...) ou prestação de serviços”.

Especifica, ainda, no § 2º, que “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito (...)”. Em harmonia com o art. 17 da Lei nº 4.595/1964, o legislador reafirma, no texto do referido

⁶ GOMES, Orlando. **Obrigações**. 19ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 10.

⁷ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. **O favor debitoris e a tendência histórica de favorecimento do devedor vulnerável**. Ano 3 (2017), nº 5, 805-823, 2017, p. 806.

⁸ RODRIGUES, Mauro Sérgio. Dia mundial dos direitos do consumidor e direito nas relações bancárias. **Revista Jurídica Consulex** nº 318

⁹ GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; WATANABE, Kazuo; et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 28.

¹⁰ NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: obrigações**. V. 2, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 14.

parágrafo, que “consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros”.

Assim, considerando o conceito de fornecedores de crédito – bancos:

(...) o banco é: a) a organização empresária; b) que se utiliza de recursos monetários próprios, ou de terceiros; c) na atividade creditícia (toma e dá emprestado). A mobilização dos recursos, as respectivas aplicações e o direcionamento das importâncias para uma pulverização acentuada explicam em parte a relevância social que identifica as instituições financeiras, donde subministrar a preponderância do público sobre o privado, nessa multissecular relação diagnosticada entre o consumidor e a atividade desenvolvida pelo banqueiro¹¹ (Abrão, 2019, p. 44).

A casa bancária, em caso de inadimplemento do consumidor, torna-se credora. Credor é o sujeito ativo “que possui o crédito - o credor - vocábulo este derivado do latim *creditor*, que provém do verbo *credere*, cujo significado é confiar”¹². É a parte que já possui poder suficiente para garantir sua incolumidade, diferente da que efetivamente precisa de proteção¹³.

Ambas as partes estão inseridas no contexto da sociedade de consumo e, segundo Marília de Ávila, “a democratização do acesso ao crédito para consumo, sob o manto retórico do ‘interesse coletivo’, tornou-se política macroeconômica do governo, que estimulou o aumento do nível de consumo”¹⁴, por conseguinte, o endividamento. A autora ainda afirma que, embora houvesse uma política que predispôs os indivíduos ao consumo, igualando o aumento do consumo à melhoria da qualidade de vida, houve uma promessa de inclusão social cuja consequência foi um consumidor inadimplente, que acaba fora do mercado.

Desse modo, por vezes, o consumidor utiliza-se de instituições financeiras para conseguir um financiamento ou um empréstimo para o consumo de um bem cujo valor é maior do que sua capacidade financeira pode suportar. Por fim, tem que se valer da proteção atribuída ao seu patrimônio para não arcar com um prejuízo maior que o da própria dívida.

1.2 A proteção que se tem sobre o consumidor e devedor

¹¹ ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 44.

¹² NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: obrigações**. V. 2, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 14.

¹³ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. **O favor debitoris e a tendência histórica de favorecimento do devedor vulnerável**. Ano 3 (2017), nº 5, 805-823, 2017, p. 808

¹⁴ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 26 e 27.

Um dos fatores de influência do consumidor é a propaganda e a publicidade, entretanto, “a publicidade deixou de ter papel meramente informativo para influir na vida do cidadão de maneira tão profunda a ponto de mudar-lhe hábitos e ditar-lhe comportamento”¹⁵. Vale pontuar que “os canais de informação (...) empreendem um bombardeio contínuo e veloz ao indivíduo, incluindo a internet, com seus pop-ups e banners”¹⁶; podendo citar a exposição de anúncios em e-mails, canais de *streaming* e, especialmente, redes sociais como *Instagram* e *YouTube*.

Contudo, “além da incapacidade de retenção de tal volume de informações, seu excesso, no campo das relações de consumo, em vez de ajudar, acaba atrapalhando o processo de escolha consciente de bens e serviços pelos consumidores”¹⁷.

Notando o prejuízo ocasionado pela exposição cada vez mais agressiva e reiterada do consumidor aos anúncios de acesso a bens e serviços, fez-se necessário reconhecer que há uma parte mais vulnerável. Assim, por meio da Resolução nº 39/248, de 1985, a Organização das Nações Unidas – ONU – “reconheceu que os consumidores se depararam com desequilíbrio em termos econômicos, nível educacional e poder aquisitivo”¹⁸. Ademais, a doutrina entende que são 4 (quatro) os tipos de vulnerabilidade do consumidor em face do fornecedor: 1- econômica; 2- informacional; 3- jurídica, visto que os fornecedores possuem em seus estabelecimentos departamentos jurídicos; e 4- técnica, pois os fornecedores possuem conhecimento especializado sobre o produto que estão oferecendo e seu funcionamento.

Dessa forma, o art. 4º, do CDC, define, como alguns dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, o atendimento das necessidades dos consumidores, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como transparência e harmonia das relações de consumo. Concomitantemente, no texto de seu inciso I, reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado.

O CDC, então, visando o equilíbrio contratual, adotou mecanismos de proteção ao consumidor, dentre os quais destacam-se:

(...) atenuação do princípio da força obrigatória do contrato (*pacta sunt servanda*) e a conseqüente adoção da teoria da quebra da base do negócio, ao

¹⁵ ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 117.

¹⁶ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 23.

¹⁷ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 23.

¹⁸ ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 26.

permitir a modificação das cláusulas que estabeleçam prestações desproporcionais e a revisão das prestações excessivamente onerosas em razão de fatos supervenientes, mediante o acolhimento, na via legislativa, da cláusula *rebus sic stantibus*; a prática do dirigismo contratual para regulamentar condutas e sancionar cláusulas abusivas (arts. 46, 51, 52, 53 e 54); a vinculação imediata do fornecedor, a exigência do prévio conhecimento do conteúdo do contrato e o período de reflexão e benefício do consumidor (arts. 46 e 49); a instituição da garantia legal (art. 24) e a regulamentação da garantia contratual (art. 50, parágrafo único); o estabelecimento do controle concreto de cláusula prejudicial ao consumidor (art. 51, § 4º) e, por fim, o acolhimento da interpretação favorável ao consumidor (art. 47)¹⁹ (Almeida, 2009, p. 140).

O próprio CPC estabelece mecanismos de proteção ao devedor. Assim, é possível percebê-los no art. 1º, da Lei nº 8.009/1990, que trata sobre o bem de família e sua impenhorabilidade. Além disso, itens básicos são protegidos, veja-se o art. 833, do CPC, segundo o qual são impenhoráveis, por exemplo, os móveis, os pertences e as utilidades domésticas, os vestuários, pertences de uso pessoal do executado e os livros.

Ao tratar do CPC de 1973, Maurício Mota aborda essa preocupação do legislador em preservar o executado, embora seja sobre o antigo CPC, permanece a mesma compreensão sobre o atual, segundo a qual “a impenhorabilidade de certos bens está ligada a uma exigência de humanidade na execução”²⁰ e à preservação de um estado de dignidade. Em convergência a essa compreensão, diante da diferença entre banco e consumidor, o que se tem são os princípios da justiça e da igualdade colocados em prática por meio do *favor debitoris*, ou seja:

(...) um complexo de prerrogativas, quando não um verdadeiro e próprio privilégio, que atribui uma posição de vantagem a uma determinada pessoa, seja porque se leva em consideração a sua qualidade pessoal, seja porque a proteção do interesse individual é muito frequentemente o único meio de satisfazer o interesse de ordem coletiva²¹ (Mota, 2006, p. 305).

Ainda, é válido pontuar que, mesmo com as proteções citadas, em caso de inadimplemento, as consequências para o devedor não são meramente formais ou legais, são práticas: seu nome negativado, com restrições junto ao SPC e à SERASA, parcela do limite do

¹⁹ ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 140.

²⁰ MOTA, Maurício Jorge Pereira. A proteção do devedor decorrente do *favor debitoris* como princípio geral do direito das obrigações no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, nº 9. 2006, p. 343.

²¹ MOTA, Maurício Jorge Pereira. A proteção do devedor decorrente do *favor debitoris* como princípio geral do direito das obrigações no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, nº 9. 2006, p. 305.

cartão bloqueado, diminuição do poder aquisitivo tendo em vista a dívida original e os juros aplicados a ela. Enfim, fato é que “a inadimplência no setor tem sido ponto de relevo, na medida em que os usuários, desconhecendo as taxas vigentes e alheios ao valor da operação, tornam-se vinculados à obrigação, sem recursos para efeito de sua liquidação”²².

2. CONTRATO BANCÁRIO

Após o julgamento da ADI nº 2.591 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2006, reconheceu-se a constitucionalidade do art. 3º, § 2º, do CDC, segundo o qual se aplica o CDC às operações bancárias no que diz respeito aos juros excessivos. E, assim, completando a harmonia sistêmica de proteção, o enunciado nº 297 da Súmula do STJ estabelece que: “o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”²³.

Orlando Gomes classifica os contratos, também, por sua função econômica, afinal, os interesses de ordem patrimonial compreendem os setores de produção e circulação de riqueza, por exemplo, “o desconto, o depósito, a abertura de crédito em conta corrente, o financiamento e tantos outros”²⁴. A respeito do crédito, o contrato usualmente utilizado é o de adesão, o qual “caracteriza-se por permitir que seu conteúdo seja pré-constituído por uma das partes, eliminada a livre discussão que precede normalmente a formação dos contratos”²⁵, sendo que à parte contratante resta aceitar as cláusulas uniformes ou não firmar o contrato.

Portanto, “o que caracteriza o *contrato de adesão* propriamente dito é a circunstância de que aquele a quem é proposto não pode deixar de contratar, porque tem necessidade de satisfazer a um interesse que, por outro modo, não pode ser atendido”²⁶. Trata-se da diferença de força das vontades, contudo, “não é a desigualdade dos contratantes, só por si, que torna o contrato suspeito, mas o abuso possível emergindo desta desigualdade”²⁷, isso pois “a aceitação em bloco de cláusulas preestabelecidas significa que o consentimento se dá por adesão”²⁸.

²² ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2019, p. 209.

²³ BRASIL. DJU 09/09/2004, p. 185.

²⁴ GOMES, Orlando. **Contratos**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 89.

²⁵ GOMES, Orlando. **Contratos**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 107.

²⁶ GOMES, Orlando. **Contratos**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 118.

²⁷ GOMES, Orlando. **Contratos**, 2019, p. 113 *apud* OLIVEIRA, A regra moral nas obrigações, p. 104.

²⁸ GOMES, Orlando. **Contratos**, 2019, p. 113 *apud* OLIVEIRA, A regra moral nas obrigações, p. 109.

No que diz respeito aos contratos bancários em si, “nos últimos tempos, a produção em massa e a comercialização em grande escala geraram a estandardização dos contratos para a colocação dos produtos e serviços no mercado de consumo”²⁹.

Os contratos de adesão, com cláusulas e condições previamente estabelecidas, estão sujeitos a abusos e lesões patrimoniais ao consumidor, bem como à violação do equilíbrio contratual, tendo em vista o “comprometimento em relação à qualidade do consentimento da parte vulnerável”³⁰, por exemplo, o *déficit* de conhecimento, a insuficiência de informações “relativas ao custo (juros e outras remunerações do banco), a forma de pagamento, assim como efeitos do inadimplemento (juros moratórios, cláusula penal, etc.)”³¹.

Esses aspectos não permitem: “(a) ou o acesso às estipulações do contrato de adesão antes da celebração; ou mesmo (b) a compreensão dos termos do contrato, em geral redigido em linguagem técnico-jurídica ou técnico-econômica, inacessíveis ao consumidor médio”³², deixando o contratante vulnerável.

Para se alcançar o conceito completo de contrato bancário adotou-se a concepção sincrética que cumula o elemento subjetivo – pelo qual um dos contratantes é o Banco – e o objetivo – exercício de “uma atividade creditícia, ou melhor, uma atividade de intermediação de crédito”³³. Segundo Orlando Gomes, “com a expressão contratos bancários designam-se os negócios jurídicos que têm como uma das partes uma empresa autorizada a exercer atividades próprias dos bancos”³⁴. Com respaldo legal, “as instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras” (art. 18, da Lei nº 4.595/1964).

Adentrando ao processo civil, o art. 784, do CPC, traz um rol de títulos executivos extrajudiciais, elencando exemplificativamente os títulos de crédito: a letra de câmbio, a nota

²⁹ ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 138.

³⁰ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 328.

³¹ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 333.

³² MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 331.

³³ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 46.

³⁴ GOMES, Orlando. **Contratos**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 343.

promissória, a duplicata, a debênture e o cheque. Não esgota o rol de títulos de créditos, pois, ao final, esclarece que os demais títulos, por disposição expressa da lei, poderão ter força executiva (como ocorre com as cédulas de crédito rural, bancária e industrial).

Ato contínuo, as Cédulas de Crédito Bancário – CCB – caracterizam-se nesse conjunto, reguladas pela Lei nº 10.931/2004. “Toda vez que uma pessoa física ou empresa contrata um empréstimo – ao usar, por exemplo, o cartão de crédito ou o cheque especial – tem uma CCB emitida contra si”³⁵. Nos termos da FEBRABAN:

Trata-se de um título de crédito típico do mercado bancário, representativo de promessa de pagamento em favor do banco, que pode ser utilizado para permitir operações de diversas modalidades, inclusive créditos rotativos (cheque especial, capital de giro etc). A natureza do título de crédito permite que ele circule e seja utilizado como garantia em outras operações bancárias, além de propiciar cobrança mais efetiva, pela via do protesto ou da cobrança judicial mais simplificada, mediante ação de execução. A CCB traz a possibilidade de recuperação de crédito de modo mais célere e efetivo, o que contribui para melhor controle da inadimplência e, conseqüentemente, para a redução do spread bancário³⁶ (FEBRABAN, 2018, p. 116 e 117).

O contrato bancário firmado entre banco e cliente, possui natureza jurídica de título executivo extrajudicial, pode ser definido como aquela que “a instituição financeira assume o papel de credora”³⁷, seja via contrato de mútuo, pelo qual o banco empresta dinheiro ao mutuário, que o devolverá no prazo e nas condições ajustadas, seja por outro contrato que possibilite a abertura de crédito - não há a entrega do dinheiro, mas apenas a colocação do valor à disposição, de modo que “independentemente da finalidade, o crédito poderá ser representado em uma cédula de crédito, que é emitida pelo devedor em proveito do banco”³⁸.

Esse título, conforme leciona Rodrigo Becker, “suprime a necessidade de um processo de conhecimento”³⁹, o que se tem é um título com força executiva *ope legis*. Contudo, carregam, em sua essência negocial, uma disparidade entre as partes contratantes.

³⁵ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 116.

³⁶ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 116 e 117.

³⁷ TOMAZETTE, Marlon, 2022, p. 355 *apud* SADDI, Jairo. A natureza econômica do contrato bancário. In: WAISBERG, Ivo; FONTES, Marcos Rolim Fernandes (Coord.). **Contratos bancários**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 24.

³⁸ TOMAZETTE, Marlon. Curso de direito empresarial, vol. 2: **Títulos de crédito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022, p. 355. E-book. ISBN 9786553622999. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622999/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

³⁹ BECKER, Rodrigo Frantz. **Manual de Processo de Execução dos títulos judiciais e extrajudiciais**. 3ª ed. red., ampl. e atual. São Paulo. Juspodivm, 2023, p. 409.

2.1 Importância do fornecimento de crédito para o público

Adam Smith, no livro “A Mão Invisível”, afirma que “a riqueza consiste em dinheiro, ou em ouro ou em prata, é uma noção popular que surge naturalmente da dupla função do dinheiro, como instrumento do comércio e como medida de valor”⁴⁰. Atualmente, a riqueza segue a mesma linha, com o acréscimo de que é vista, majoritariamente, na forma de crédito, o qual possibilita o acesso a bens e serviços de maior valor seja pela possibilidade de parcelar ou porque o crédito pode ser maior do que a renda fixa mensal.

Entretanto, “a expansão e a facilitação na concessão de crédito para consumo representam hoje um dos maiores desafios regulatórios do direito do consumidor”⁴¹, afinal, na mesma medida que movimentou “a economia, de outro lado gerou o risco de superendividamento dos devedores e crise de solvência de alguns débitos”⁴².

Ao conceder o crédito, o banco está sujeito aos riscos que derivam dessa concessão. Nesse caminho, o crédito “tem de ser pensado, previsto e calculado a fim de ser evitado quanto possível”⁴³, já que “um simples atraso no reembolso da quantia emprestada exerce influência nociva na empresa bancária, podendo mesmo abalar o seu equilíbrio econômico, porque o dinheiro dado a crédito fora conseguido, também, a crédito”⁴⁴.

Então, visando assegurar que a obrigação assumida pelo cliente seja cumprida, há precauções que o Banco pode tomar, por exemplo, “antes de aprovar um contrato de crédito, o banqueiro leva em conta não só a situação própria do cliente, como, também, a natureza da operação solicitada e as condições atuais da economia”⁴⁵. A apreciação do risco direciona, inclusive, a exigência de quais garantias serão exigidas, seja as de naturezas gerais ou especiais (pessoais e reais), como descreve Sérgio Carlos Covello:

⁴⁰ SMITH, Adam; tradução Paulo Geiger. **A mão invisível do mercado**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Penguin Classics e Companhia das Letras, 2013, p. 24.

⁴¹ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 93.

⁴² SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 93.

⁴³ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 277.

⁴⁴ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 277.

⁴⁵ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 277.

(...) as primeiras fundam-se nas boas qualidades do cliente, criando a confiança em que ele solverá o seu débito, como, também, na natureza da operação, na sua finalidade, no seu montante, etc. Têm sobretudo um caráter moral, pois que evidenciam a idoneidade moral, financeira e econômica do solicitante do crédito⁴⁶ (Covello, 2001, p. 278).

Ademais, os Bancos utilizam-se do *credit scoring* que “é um sistema de pontuação do risco de concessão de crédito a um determinado consumidor, sendo a avaliação do risco realizada a partir de modelos estatísticos, com atribuição de nota ao consumidor avaliado, de acordo com a natureza da operação a ser realizada”⁴⁷.

Já em relação às garantias especiais, o autor explicita que, diante das crises econômicas, oscilações de preços, instabilidade da moeda, inflação e queda nos padrões de moralidade nos negócios, os Bancos acabam por buscar formas mais seguras de receber o valor do crédito concedido, seja pela “intervenção de um terceiro que subscreva o contrato solidariamente com o devedor, ou então uma garantia real que vincule um bem ao contrato para assegurar a fiel satisfação da obrigação”⁴⁸.

Fato é que a dinâmica pela qual a sociedade de consumo se manifesta faz com que o crédito adquira relevância, podendo ser tratado como elemento indispensável da vida do consumidor, pois permite que uma parcela significativa e representativa da população adquira bens e serviços a prazo.

2.2 Importância da proteção à higidez do sistema financeiro

Perante a comunidade socioeconômica, a atividade bancária é fundamental. Os bancos exercem o papel de intermediários nos pagamentos, também de “sujeitos das operações e dos contratos que realizam, procurando obter capitais disponíveis e os aplicando, em seu próprio nome, tendo sempre, nessa intermediação, o intuito de lucro”⁴⁹. Ainda, é “relevante ponderar o papel social que as instituições financeiras conferem na modelagem de regras e no planejamento de linhas de crédito, capacitando setores e minorando as desigualdades”⁵⁰.

⁴⁶ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 278.

⁴⁷ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 91.

⁴⁸ COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001, p. 279.

⁴⁹ ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 32.

⁵⁰ ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 41.

Nesse sentido, o que identifica os sujeitos que integram o Sistema Financeiro é *a sua atividade*, voltada ao mercado de intercâmbio de ativos financeiros. Compõem o Sistema “agentes econômicos que reproduzem riqueza pela circulação de moeda como um bem e obtêm nesta dinâmica um acréscimo de valor”⁵¹. “Efetivamente, na moderna conjuntura do contexto, os bancos modelam os negócios, realizando ou delegando as operações com propósitos de, antes de tudo, alavancar o fomento e permitir um desenvolvimento rápido e gradual do crescimento interno e externo da economia”⁵².

Ante o exposto, percebe-se que a empresa bancária é indispensável “para o desenvolvimento da Ordem Econômica, pois são os responsáveis pela dinâmica e disciplina de um fator essencial da atividade econômica: a moeda. Desenvolvem esta atividade produtiva no mercado, o mercado financeiro”⁵³ - intercâmbio de dinheiro por dinheiro acrescido, também conhecido como custo do dinheiro (juros).

Portanto, “é importante que o país tenha um sistema financeiro sadio, exatamente porque ele trabalha o tempo todo com recursos de terceiros, a chamada poupança popular, até de vital importância para financiar o desenvolvimento ou o déficit público do próprio Estado”⁵⁴.

As instituições, ao atuarem no mercado, exercem a liberdade de iniciativa e de concorrência. Em manifestação da Brasilcon como *amicus curiae* na ADI nº 2.591, trouxeram o que a doutrinadora Cristiane Derani destaca como “a unidade dinâmica entre finanças e produção de bens reconhecida no mundo da via a partir da sua regulamentação constitucional, deve desenvolver-se em função de ditames axiológicos ali presentes, em especial aqueles prescritos pelo art. 170, da CF”⁵⁵.

De forma sucinta, Cristiane Derani traça três aspectos comportamentais definidores:

- 1- São instituições de intermediação de ativo financeiro, que emprestam disponibilidades monetárias ao mercado de bens.
- 2- São agentes econômicos que desenvolvem atividade financeira visando a obtenção de lucro. Tomando o numerário para repasse, transferem-no como

⁵¹ ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 39.

⁵² ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 35.

⁵³ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 43.

⁵⁴ KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do Consumidor**. São Paulo: Grupo GEN, 2020, p. 71. *E-book*. ISBN 9788597026443. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026443/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

⁵⁵ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 20.

mercadoria (dinheiro), recebendo a contraprestação do seu valor, que é o juro, realizando uma atividade econômico-financeira.

3- São agentes econômicos que prestam serviços, de caráter oneroso, ao cliente, numa nítida relação contratual de mercado, estabelecida entre fornecedor e consumidor⁵⁶ (Marques; Almeida; Pfeiffer, 2006, p. 48).

Perante a atuação do banco, está clara a importância da manutenção da higidez do sistema financeiro, dentro do qual esse agente encontra “na necessidade das pessoas o meio de remunerarem o seu investimento, atuando no mercado, desenvolvendo relação de consumo”⁵⁷.

3. DO INADIMPLEMENTO CONTRATUAL

Encontra-se no estado de mora o devedor que não quita suas dívidas ao tempo instituído para o cumprimento de tal obrigação, de forma que como bem pontua Marília de Ávila e Silva: “o endividamento pode gerar o inadimplemento ou incumprimento da obrigação, mas é um conceito que com ele não se confunde. O inadimplemento ocorre quando a obrigação assumida não é cumprida de modo voluntário ou quando há a impossibilidade de o devedor fazê-lo”⁵⁸.

O descumprimento obrigacional tem como consequência o aumento das taxas de juros e do *spread* bancário - “a diferença entre o custo de captação (o que os bancos pagam pelo dinheiro que captam de terceiros) e o que eles efetivamente cobram de quem recebe o dinheiro”⁵⁹. Quando um cliente atrasa ou deixa “de pagar o empréstimo contratado, o banco tem um prejuízo nessa operação específica. Se essa fosse uma ocorrência pontual, o custo até poderia ser absorvido sem maior impacto no nível dos juros”⁶⁰.

A falta de informações detalhadas sobre o crédito não bancário e o fluxo de pagamentos de outras naturezas resulta em uma avaliação precária do risco de crédito, o que aumenta o

⁵⁶ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 48.

⁵⁷ MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 48.

⁵⁸ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 35.

⁵⁹ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 83.

⁶⁰ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 81.

perigo do superendividamento, “não resolve os problemas dos necessitados e pressiona ainda mais a inadimplência, aumentando o custo do crédito, num círculo vicioso”⁶¹.

Além dos juros (remuneratórios) serem afetados diretamente pela taxa Selic:

(...) do ponto de vista de quem recebe, juro é a recompensa pela abstinência, pela renúncia à liquidez da moeda por um determinado período. Do ponto de vista de quem paga, juro é o pagamento feito pelo uso do dinheiro de outrem, ou, em outras palavras, a remuneração devida pelo uso da liquidez de outrem. Juro é um mecanismo de se igualar o valor do poder de compra presente com o valor do poder de compra futuro, ainda distante no tempo. Seu fundamento está na igualdade do valor intrínseco entre datas diferentes. *Juro é o preço do dinheiro no tempo*⁶² (Oliveira, 2009, p. 363).

Quanto aos juros remuneratórios dos cartões de crédito, o autor Nelson Abrão complementa:

A inadimplência no setor tem sido ponto de relevo, na medida em que os usuários, desconhecendo as taxas vigentes e alheios ao valor da operação, tornam-se vinculados à obrigação, sem recursos para efeito de sua liquidação. Com efeito, na medida em que as administradoras permitem, conforme trato contratual, uma quitação parcial, pelo valor mínimo, isso implica um financiamento do débito, que continua sendo taxado por somas elevadas, impondo ao cliente uma obrigação composta pelo principal e as circunstâncias exigidas pela credora⁶³ (Abrão, 2019, p. 209).

Para alguns a inadimplência é causa dos juros altos, para outros é consequência, pois “é um fator de custo da operação bancária”⁶⁴, em contrapartida, os juros altos dificultam o pagamento. O resumo é que se tem um ciclo vicioso e em algum momento esse ciclo deverá ser rompido. Em breve serão apresentadas algumas alternativas que alcançam a realidade direta do consumidor e possibilitam sua conscientização.

3.1 Eficiência dos Títulos Executivos Extrajudiciais no recebimento do crédito concedido

⁶¹ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 84 a 86.

⁶² OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 363.

⁶³ ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 209.

⁶⁴ FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018, p. 207.

Este tópico é o ponto central desta pesquisa, afinal, aqui se analisará se, diante da disparidade de armas presente entre as partes acima identificadas, a tutela jurisdicional de cognição e de execução do crédito pelo Poder Judiciário, no contexto de proteção do consumidor inadimplente, contribui para o crescimento ou para a redução da inadimplência. As causas relacionadas a esse assunto são variadas, por exemplo, reanálise da legalidade de determinadas cláusulas contratuais, plenitude das informações passadas ao consumidor, licitude das tarifas cobradas na operação, abusividade de oferta e publicidade do crédito⁶⁵.

A taxa de inadimplência é alta, por conseguinte, o *spread* bancário também. As instituições financeiras consideram um cenário pessimista em relação ao cumprimento das obrigações, mantendo as taxas de juros igualmente elevadas. Não bastasse, ao chegar no Judiciário, além do risco de mudança decisória entre as instâncias, tem-se a morosidade do sistema e o fato de que, mesmo as decisões que influenciam em ínfimos aspectos no caso concreto, possuem um efeito exponencial ao se pensar na quantidade de ações ajuizadas.

Ademais, há outras questões de natureza processual, por exemplo, a confiabilidade que se tem nos títulos de crédito formados, afinal, “quanto maior for a segurança do credor, resultante de um documento apto a permitir, de logo, o processo de execução em caso de inadimplemento, maior será a rapidez e, portanto, a facilidade para o interessado tomar o crédito”⁶⁶, para que isso ocorra, devem ser razoáveis e proporcionais o valor das obrigações e dos encargos de mora. Contudo, como assevera Nelson Abrão, “a maioria dos consumidores posicionados nos contratos bancários reclama do excesso dos juros capitalizados, transformando em bola de neve a dívida”⁶⁷.

Um aspecto essencial ao entendimento é que:

(...) o fenômeno da inadimplência faz com que, de um lado, o credor ingresse no judiciário na tentativa de obter o seu crédito, utilizando-se de medidas judiciais de constrição e adjudicação de bens, dentre outras. De outro, o devedor tenta minimizar as consequências experimentadas em razão da inadimplência, tais como ações que pretendem diminuir as taxas de juros de mora ou retirar a constrição havida em determinado bem. Em qualquer cenário, a relação bancária é submetida ao judiciário⁶⁸ (Daoud, 2022, p. 45).

⁶⁵ DAOUD, Rodrigo El Koury. **Revisão Judicial da Taxa de Juros Remuneratórios: análise do entendimento consolidado pelo STJ sob a perspectiva da Tutela Jurídica do Crédito**. Brasília, 2022, p. 47.

⁶⁶ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Tutela Judicial do Crédito**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Vol. 3, 2009, p. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21669>. Acesso em: 13 nov. 2023.

⁶⁷ ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 537.

⁶⁸ DAOUD, Rodrigo El Koury. **Revisão Judicial da Taxa de Juros Remuneratórios: análise do entendimento consolidado pelo STJ sob a perspectiva da Tutela Jurídica do Crédito**. Brasília, 2022, p. 45.

Assim, como reforça o autor Luiz Fux, “sob uma perspectiva social, a litigância apenas é positiva quando os benefícios da mudança de comportamento pelos indivíduos forem maiores que os recursos consumidos na operação do sistema de justiça”⁶⁹. Nesse cenário, a judicialização é onerosa e, mesmo sendo uma alternativa vislumbrada para o adimplemento, é válido lembrar que “a inadimplência (...) não é, de ordinário, uma opção pessoal, mas decorrência inafastável de situações que, não raro, estão fora do controle do consumidor e são, de sua parte, imprevisíveis”⁷⁰. É inegável a realidade social além do formalismo.

Ainda assim, a legislação processual fornece mecanismos suficientes para que, em relação à obrigação de pagar quantia certa, já na fase de execução, o patrimônio do devedor (via constrição de bens e bloqueio de valores) seja alcançado e o credor tenha o valor mencionado no título reincorporado ao seu patrimônio. Ao mesmo tempo, tutela a dignidade do devedor, mediante a previsão, na fase de conhecimento, da inversão do ônus da prova (assegurado pelo CDC), da responsabilização objetiva do fornecedor nos termos do CDC, da proteção do bem de família e uso de tutelas antecipadas seja para inibir a negatização ou permitir a desnegatização. Ou seja, a legislação sempre almejou o equilíbrio de direitos entre o credor e o devedor.

O que se tem, na verdade, é um problema anterior ao da judicialização, fora do escopo processual. A busca pela resolução do mérito e os atos processuais utilizados nesse meio tempo contribuem para a proteção do devedor, apenas, não para o inadimplemento. Talvez, se por uma análise mais aprofundada com a utilização da análise econômica, aplicada ao processo civil e aos mecanismos que objetivam a satisfação do credor, possa se chegar a uma conclusão diversa. Até que seja feita, os instrumentos utilizados para resolver esse problema apenas reforçam um sistema de proteção necessário diante do comportamento humano.

3.2 Lei do Superendividamento – Lei nº 14.181/2021

⁶⁹ FUX, Luiz. **Processo Civil e Análise Econômica**. São Paulo: Grupo GEN, 2020, p. 36. E-book. ISBN 9788530991999. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991999/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

⁷⁰ GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Grupo GEN, 2022, p. 415. E-book. ISBN 9786559645527. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645527/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

A reforma do CDC, por meio da Lei nº 14.181/2021, trouxe um conceito para o superendividamento, aspecto que traz clareza sobre as pessoas das quais o sistema está tratando. Segundo o art. 54, § 1º “entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”.

Inicialmente, “o superendividamento é um problema multidisciplinar, pois, além dos problemas financeiros decorrentes dos débitos pendentes, existem questões psicológicas, emocionais e sociais que demandam tratamento por especialistas de diversas áreas do conhecimento”⁷¹.

Pois bem, “o inadimplemento ocorre quando a obrigação assumida não é cumprida de modo voluntário ou quando há a impossibilidade de o devedor fazê-lo”⁷². Por conseguinte, pode-se vir a ter o endividamento da parte que não cumpriu com sua obrigação. Nas palavras dos autores do anteprojeto do CDC:

Há, em regra, dois tipos de devedor *superendividado*: a) ativo – quando ele próprio contribui decisivamente para se colocar nessa situação de consumista, muitas das vezes até compulsivamente (consome mais do que pode e efetivamente necessita); b) passivo – quando ao invés disso, vê-se na situação de insolvência por fato superveniente aos contratos de consumo por ele firmados (desemprego, doença ou morte em família, por exemplo). Podemos apontar como *causas externas* do consumismo, de maneira bastante sintética, a oferta ou publicidade massiva e abusiva e a criação de *necessidades artificiais*⁷³ (Grinover; Benjamin; Marques, 2022, p. 61).

À parte daqueles que agem com má-fé, a inadimplência e o superendividamento são fatores que estão além do escopo do CDC ou sequer do CPC, apesar de ambos contribuírem para a necessária proteção da parte vulnerável.

4. ALTERNATIVAS

⁷¹ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 34.

⁷² SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. E-book. Brasília: TJDFT, 2018, p. 35.

⁷³ GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Grupo GEN, 2022, p. 61. E-book. ISBN 9786559645527. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645527/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

Existem soluções que buscam, ao mesmo tempo, restabelecer o equilíbrio econômico da relação consumerista e prover, dentro de um protagonismo assistido, a possibilidade de o consumidor realizar a quitação de suas obrigações. O legislador e o Poder judiciário viabilizaram por alterações legais (promovidas no âmbito do microsistema de proteção das relações de consumo) e pelo fomento da consensualidade a possibilidade de se combater a abusividade e a inadimplência presentes nesses casos.

4.1 Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania Superendividados - Cejusc/Super

Por fim, considerando a relação jurídica entre consumidor e banco firmada mediante contrato bancário e compreendendo o quanto essa relação sofre com inadimplemento contratual que facilita o caminho ao superendividamento, vislumbram-se duas alternativas possíveis a esse problema, os quais serão tratados nesse capítulo sem que, contudo, haja a tentativa de esgotar as possibilidades de resolução desse problema social e econômico: (1) - métodos alternativos de solução de conflitos; e (2) - educação financeira.

O CPC incentiva a solução de conflitos por vias alternativas à judicialização, sendo essas: a mediação, conciliação ou arbitragem. Não à toa, ao estabelecer uma norma promocional, especificamente o art. 3º, §§ 2º e 3º, valoriza e aposta na utilização dessas alternativas⁷⁴, tanto que estabeleceu como requisito da petição inicial a necessidade de se indicar “a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação” (art. 319, IV, do CPC) e estabeleceu a audiência de conciliação (art. 334, do CPC) antes mesmo da apresentação da contestação. Desse modo, como explicita Ravi Peixoto,

(...) essa é uma nova “tendência da atuação do Poder Público, que, em 2010 já contava com a resolução n. 125, do CNJ tratando da matéria e, mais atualmente com a Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública⁷⁵ (Zaneti; Cabral, 2018, p. 92).

⁷⁴ ZANETI, Hermes Jr.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 91.

⁷⁵ ZANETI, Hermes Jr.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 92.

Os núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento foram um dentre os instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo instituídos pelo Projeto de Lei do Senado nº 283/2012, que modificou o art. 5º, VI da Lei nº 8.078/1990⁷⁶.

Nessa linha, o Programa de Prevenção e Tratamento de Consumidores Superendividados – SUPERENDIVIDADOS, instituído pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios por meio da Portaria nº 49/2014, busca prevenir, tratar e resolver conflitos que envolvam consumidores em situação de superendividamento. No âmbito da prevenção, o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC – voltado aos superendividados

(...) promove palestras e mesas-redondas gratuitas que estimulam o público a compreender a relação entre consumo, poupança e crédito, avaliando opções para administração de seus recursos financeiros de maneira consciente e identificando alternativas de resolução amigável de conflitos financeiros⁷⁷ (TJDFT, 2019).

Quanto ao tratamento,

(...) são realizadas oficinas de educação financeira, orientação individualizada e iniciativas psicossociais (grupos temáticos, constelação familiar e orientação psicossocial individualizada, conforme o interesse), que ajudam o consumidor a encontrar e reparar a origem da situação de superendividamento e o deixa mais capacitado para as sessões de conciliação com os credores⁷⁸ (TJDFT, 2019).

A cartilha do superendividamento formulada pelo CNJ esclarece que a Lei nº 14.181/2021 introduziu dez novos princípios-guias do CDC, dentre eles, o primeiro é o da educação financeira e ambiental dos consumidores. Anteriormente, “tão-somente se aludia à ‘educação e informação dos fornecedores e dos consumidores, quanto a seus direitos’ (art. 4º, IV)”⁷⁹, com as mudanças trazidas, o inciso IX, do art. 4º, volta-se para o “fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores”.

⁷⁶ ZANETI, Hermes Jr.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 675.

⁷⁷ TJDFT. **CEJUSC/Super: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em: 30 out. 2023.

⁷⁸ TJDFT. **CEJUSC/Super: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em: 30 out. 2023.

⁷⁹ CNJ. **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**, 2022, p. 14

4.2 Programa Desenrola Brasil e educação financeira

Em 05/06/2023, a MP nº 1.176/2023 instituiu o Desenrola Brasil, Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes, o qual objetiva: 1- incentivar a renegociação de dívidas de natureza privada de pessoas físicas inscritas em cadastros de inadimplentes; 2- facilitar a renegociação entre credores e endividados; e 3- reduzir o endividamento e facilitar a retomada do acesso ao mercado de crédito. Em 03/10/2023, o Presidente Luiz Inácio, sancionou a Lei nº 14.690/2023, referente a este programa.

O programa foi dividido em três etapas: 1ª e 2ª- iniciadas em 17/07/2023, pelas quais houve, respectivamente, a desnegativação de dívidas de até R\$ 100,00 (cem reais) e a renegociação de dívidas, voltada para pessoas físicas com renda de até R\$ 20 mil e dívidas em banco sem limite de valor; 3ª- iniciada em 09/10/2023, data de abertura da “plataforma para renegociação de dívidas negativadas bancárias e não bancárias - como conta de luz, água, varejo, educação, entre outras”⁸⁰, destinada a pessoas com renda mensal de até dois salários mínimos ou que estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

O resultado foi tão positivo que “nas duas primeiras semanas do Programa Desenrola Brasil, mais de R\$ 2,5 bilhões de dívidas foram renegociadas em mais de 400 mil contratos”⁸¹. Além disso, “no mesmo período, os bancos retiraram a negativação de cerca de 3,5 milhões de registros de clientes, que tinham dívidas bancárias de até R\$ 100,00 (...)”⁸². O Governo Federal pontua que há cerca de 1,5 milhão de brasileiros com dívidas nessa faixa, portanto, apesar de não haver o perdão de dívidas, ser retirado do cadastro de inadimplentes por uma dívida de até R\$ 100,00 (cem reais) e ter a possibilidade de retornar ao mercado de crédito significa adquirir novamente uma liberdade para custear insumos.

⁸⁰ BRASIL. Governo Federal. **Presidente sanciona lei do Desenrola Brasil, que oferece à população renegociação de dívidas com desconto.** Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/presidente-sanciona-lei-do-desenrola-brasil-que-oferece-a-populacao-renegociacao-de-dividas-com-descontos>. Acesso em: 12 nov. 2023.

⁸¹ BRASIL. Governo Federal. **Desenrola Brasil: renegociações com bancos atingem R\$ 2,5 bilhões em duas semanas.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/07/desenrola-brasil-renegociacoes-com-bancos-atingem-r-2-5-bilhoes-em-duas-semanas>. Acesso em: 12 nov. 2023.

⁸² BRASIL. Governo Federal. **Desenrola Brasil: renegociações com bancos atingem R\$ 2,5 bilhões em duas semanas.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/07/desenrola-brasil-renegociacoes-com-bancos-atingem-r-2-5-bilhoes-em-duas-semanas>. Acesso em: 12 nov. 2023.

Não bastando o sucesso desse Programa, ele incentiva a conscientização acerca do assunto para que haja uma mudança comportamental quanto ao uso do dinheiro e crédito. Assim, possibilita o acesso à planilha de gasto familiar, guia de uso do cartão de crédito, ensina a investir e traz cursos de educação financeira, por exemplo, “meu bolso em dia”, criado pela Febraban, curso de Gestão de Finanças Pessoais, desenvolvido pelo Banco Central - BACEN, com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e outros conteúdos sobre o assunto⁸³.

CONCLUSÃO

A relação obrigacional firmada entre o banco e o consumidor mediante contrato bancário faz surgir direitos (garantias) e deveres (obrigações) e sobre ele reinam tanto a ordem moral, por meio dos princípios que regem esse acordo, quanto os ditames legais, por meio do Código de Defesa do Consumidor.

Desse modo, quando ocorre o inadimplemento, o que se tem é uma quebra na confiança estabelecida entre os sujeitos, afinal, a expectativa de que as obrigações seriam cumpridas foi frustrada pelo descumprimento contratual. Assim, ambos passam a operar numa relação entre credor e devedor regulada pelo Código de Processo Civil. As partes utilizarão o contrato firmado como um título executivo extrajudicial, de um lado, para que haja o recebimento do crédito concedido, de outro, para que o valor e o custo da obrigação sejam amenizados.

O contexto comum para ambas as partes é o da sociedade de consumo, em que a propaganda e a publicidade exercem papel de influência, dentro da qual o banco possui o crédito e o consumidor a necessidade desse crédito para o consumo de bens e serviços. O contexto individual no qual o banco está inserido é o da importância de preservação do sistema financeiro. Quanto ao consumidor, está inserido no contexto de vulnerabilidade social, informacional, econômica, jurídica e técnica.

Nesse sentido, tanto o CDC quanto o CPC, regidos pelo princípio da dignidade da pessoa humana e da igualdade, possuem mecanismos de reequilibrar a disparidade existente entre aqueles agentes. Não se trata apenas de fixar vantagens ou privilégios a uma parte em detrimento da outra, mas de buscar um equilíbrio contratual na relação jurídica do consumidor

⁸³ BRASIL. **Governo Federal. Confira as dicas para desenrolar suas dívidas.** Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/aco-es-e-programas/desenrola-brasil/educacao-financeira/nao-se-enrole>. Acesso em: 12 nov. 2023.

com o fornecedor, de balizar os pratos da balança que outrora pendem para um lado, qual seja, o que possui estrutura e domínio do serviço que presta, do crédito que fornece e do instrumento “contrato bancário” que utiliza para esse fornecimento.

Assim, o banco, no que concerne aos contratos bancários, estão sujeitos a regulação do CDC como estabeleceu a ADI nº 2.591, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, e o enunciado nº 297 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Os contratos majoritariamente utilizados para o fornecimento de crédito são os contratos de adesão, pois permitem que a instituição financeira pré-estabeleça as cláusulas contratuais para um grupo massificado de pessoas, sem que precise gastar tempo com cláusulas específicas para cada consumidor ou grupos com características próprias, diga-se, contratos qualitativos e personalizados.

Essa característica do contrato bancário deixa o consumidor à mercê de cláusulas abusivas, de modo que o grau de confiabilidade dos títulos de crédito formados costuma ser baixo, pois os encargos resultantes da própria obrigação, acrescidos dos juros tendem a ser arrazoáveis e desproporcionais, ocasionando para o consumidor um custo maior do que o da dívida inicial e além daquele que o devedor é capaz de adimplir. Por conseguinte, cria-se um ciclo vicioso, pois, quanto maior a taxa de inadimplência, maior o risco para o próprio banco, o que aumenta o *spread* bancário e as taxas próprias a ele, bem como os juros, afinal, o cenário para o banco é pessimista e para o consumidor é de necessidade e até de impossibilidades.

O credor, então, poderá utilizar-se das vias judiciais para restaurar direitos violados ou assegurar aqueles que potencialmente podem sê-lo. Entretanto, “nem sempre a decisão judicial, por si só, gerará solução suficiente para o conflito submetido ao exame do Poder Judiciário; este também deverá ter condições de forçar a observação do Direito”⁸⁴.

Por fim, a Lei do Superendividamento direcionou o olhar ao superendividado, trazendo mudanças necessárias à sua proteção, bem como a exigência de que novos mecanismos sejam utilizados para solver esse problema, assim, além dos centros de mediação e conciliação já existentes, o Programa Desenrola Brasil, fruto de uma necessidade nacional diante da alta taxa de inadimplência, e a educação financeira, têm contribuído significativamente para que o consumidor volte ao mercado de consumo, saindo do cadastro negativo, e para que o banco possa receber, ainda que não a integralidade das dívidas originais, uma parcela dessas dívidas.

⁸⁴ MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.061.

Portanto, a disparidade de armas existente encontrou um ponto de acordo e equilíbrio entre o interesse do banco e do consumidor, ou melhor, do credor e do devedor.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. **O favor debitoris e a tendência histórica de favorecimento do devedor vulnerável**. Ano 3 (2017), nº 5, 805-823, 2017.
- BECKER, Rodrigo Frantz. **Manual de Processo de Execução dos títulos judiciais e extrajudiciais**. 3ª ed. red., ampl. e atual. São Paulo. Juspodivm, 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2023.
- BRASIL. Governo Federal. Confira as dicas para desenrolar suas dívidas. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenrola-brasil/educacao-financeira/nao-se-enrole>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. PL 634/1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023. Institui o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil; estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação de riscos de inadimplemento e de superendividamento de pessoas físicas (...). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03// Ato2023-2026/2023/Lei/L14690.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4595.htm. Acesso em 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.176, de 5 de junho de 2023. Institui o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes - Desenrola Brasil e altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1176.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Portaria nº 49, de 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gsvp/2014/portaria-gsvp-48-17-12-2014>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção do superendividamento. BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Segunda Seção, em 12.05.2004 DJ 08.09.2004, p. 129.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal do Pleno). **ADI nº 2.591/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur91329/false>; Red. Min. Eros Grau. Julgamento: 07 jun. 2006. Publicação: 29 set. 2006. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5o, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. S.UJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, (...).

_____. Desenrola Brasil: renegociações com bancos atingem R\$ 2,5 bilhões em duas semanas. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/07/desenrola-brasil-renegociacoes-com-bancos-atingem-r-2-5-bilhoes-em-duas-semanas>. Acesso em: 12 nov. 2023.

_____. Nova fase do Desenrola renegocia R\$ 2 bilhões de 590 mil brasileiros. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/nova-fase-do-desenrola-renegocia-r-2-bilhoes-de-590-mil-brasileiros>. Acesso em: 12 nov. 2023.

_____. Presidente sanciona lei do Desenrola Brasil, que oferece à população renegociação de dívidas com desconto. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/presidente-sanciona-lei-do-desenrola-brasil-que-oferece-a-populacao-renegociacao-de-dividas-com-descontos>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Tutela Judicial do Crédito. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Vol. 3, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21669>. Acesso em: 13 nov. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor**, 2022.

COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos bancários**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001.

DAOUD, Rodrigo El Koury. **Revisão Judicial da Taxa de Juros Remuneratórios: análise do entendimento consolidado pelo STJ sob a perspectiva da Tutela Jurídica do Crédito**. Brasília, 2022.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. São Paulo: Febraban, 2018.

FUX, Luiz. **Tutela Jurisdicional: finalidade e espécies**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. Brasília: STJ, 2002.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 19ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; WATANABE, Kazuo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; MARQUES, Cláudia Lima. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645527/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do Consumidor**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026443/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

MARQUES, Cláudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, coordenadores. **Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. A proteção do devedor decorrente do *favor debitoris* como princípio geral do direito das obrigações no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, n. 9, 2006.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: obrigações**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RODRIGUES, Mauro Sérgio. Dia mundial dos direitos do consumidor e direito nas relações bancárias. **Revista Jurídica Consulex** nº 318.

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. Brasília: TJDF, 2018.

SERASA. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SMITH, Adam; tradução Paulo Geiger. **A mão invisível do mercado**. São Paulo: Ed. Penguin Classics e Companhia das Letras, 2013.

TJDF. **CEJUSC/Super: 4 anos ajudando superendividados a lidarem com seu dinheiro**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2019/janeiro/cejusc-super-4-anos-ajudando-superendividados-a-lidarem-com-seu-dinheiro>. Acesso em: 30 out. 2023.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial, vol. 2: Títulos de crédito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622999/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

ZANETI, Hermes Jr.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018.

DIREITOS AUTORAIS E O DIREITO DE ACESSO À CULTURA: Elementos de um conflito entre direitos

(Copyright and the right to access culture: Elements of a conflict between rights)

Eduarda Trindade¹

INTRODUÇÃO; 1. O cenário contemporâneo e a tensão entre os direitos autorais e o acesso à cultura; 2. O entendimento jurídico dos direitos autorais e de suas tensões com o direito de acesso à cultura; 2.1. O direito de acesso à cultura e à educação: A função social da propriedade e suas aplicações às criações autorais; 2.2. A necessária reforma do sistema de proteção autoral; 4. Conclusão; REFERÊNCIAS

RESUMO: A partir de uma análise da legislação brasileira que rege o sistema de proteção às obras autorais, e considerando o contexto socioeconômico em que estamos inseridos, pudemos investigar as diferentes concepções do que configura o acesso à cultura e as tensões entre este direito e a proteção de direitos autorais. Assim, com apoio em jurisprudências recentes, doutrina especializada em direito da propriedade intelectual e direito da arte, bem como do direito comparado, especialmente com os Estados Unidos, a Inglaterra e Estados da União Europeia, pudemos apontar alguns dos problemas enfrentados por instituições culturais no desempenho de sua função social e identificar barreiras que a própria legislação impõe para a concretização do acesso à cultura. A partir da pesquisa realizada e do retrato fático da sociedade que apresenta marcante desigualdade na possibilidade de acesso à cultura a depender não apenas de níveis socioeconômicos, mas geográficos, sugerimos algumas mudanças necessárias no tocante ao direito autoral que deve, enquanto resguarda o autor de obras criativas, permitir o acesso do restante da população a elas.

PALAVRAS-CHAVE: direito autoral; direito à cultura; *copyright*; função social da propriedade; instituições culturais

RESUMO: From an analysis of the Brazilian law that governs the protection of creative works, and considering the social-economical context in which we are inserted, it was possible to verify that right to access culture foreseen in article 227 of the Brazilian Constitution is not being granted to the population as a whole. Thus, with the support of recent Court Opinions, doctrines specialized in intellectual property law and art law, as well as of comparative law, mainly involving the United States, England and Member States of the European Union, we were able to pinpoint some of the problems faced by cultural institutions while performing their social function and identify barriers imposed by pieces of Brazilian legislation on the realization of

¹ Especialista em História da Arte pelo Centro Universitário Belas Artes e Bacharel em Direito pelo IDP

cultural access. From this research and from the factual portrait of society, that presents notable inequities in the possibility to cultural access depending not only on social-economical factors, but also on the geographical location of individuals, we suggest a few necessary changes in the system that protects creative works, once it must, while protecting the author of creative pieces, allow for those to be accessible to the rest of the people.

KEY WORDS: *droit d'auteur*; right to culture; copyright; social function of property; cultural institutions

INTRODUÇÃO

Os direitos autorais como entendidos no Brasil são protegidos por um sistema de direito do autor com foco em proteger seus criadores, e não nas obras em si. No entanto, no ensejo de proteger o autor e garantir a este o retorno financeiro pelo uso e o compartilhamento de suas criações, bem como garantir as condições para que este continue criando com alguma estabilidade financeira e fonte de renda, o direito autoral acaba por funcionar, na prática, também como uma barreira ao direito à informação e à cultura. De notícias jornalísticas a produções acadêmicas, passando por programas de televisão, filmes, livros, jogos e outras formas de produtos culturais, o preço a ser pago para o acesso legal ao conteúdo é proibitivo a grande parte da população mundial, atingindo, com isso, majoritariamente pessoas do Sul Global². Essa é a dicotomia analisada nesse artigo: a tensão existente entre os efeitos do direito autoral: por um lado, protege autores e sua produção; por outro, cria obstáculos a outro direito, o acesso à cultura.

Nesse sentido, tem-se a ideia de que a internet, que está disponível comercialmente no Brasil desde 1995 teria sanado o problema do acesso à informação e à cultura, o que não corresponde à realidade. Como será demonstrado adiante, o acesso à internet está concentrado em determinadas regiões e para pessoas de determinadas classes sociais. Ainda que o acesso à internet *per se* não implique a violação de direitos autorais, há uma primeira barreira à democratização do acesso à cultura na quantidade de conteúdos pagos individualmente, ou mesmo na multiplicidade de plataformas pagas de streaming que, somadas, se tornam proibitivas a grande parte da população, mesmo com acesso à internet.

² Por Sul Global entendemos as “regiões da América Latina, Ásia, África e Oceania. É um termo da mesma família de “Terceiro Mundo” e “Periferia” que denotam regiões fora da Europa e dos Estados Unidos, majoritariamente (mas não inteiramente) e comumente marginalizadas cultural ou politicamente”. DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. Contexts. Vol. 11, N. 1. Inverno de 2012, pp. 12-13. Tradução livre.

Conforme o contexto que será ilustrado a seguir, o problema da pesquisa aqui apresentada é a tensão entre dois direitos elencados na Constituição Federal, os direitos autorais, presentes nos incisos XXVII e XXVIII do artigo 5º da Carta Magna, e o direito de acesso à cultura, tutelado pelo artigo 216 do mesmo diploma. Para nortear a pesquisa, foi necessário o foco em institutos como “acesso à cultura”, “direito à informação”, “direitos autorais”, e “*copyright*”.

Nesse sentido, esta discussão é relevante em um momento em que torna-se inevitável considerar a discussão sobre como manter a proteção ao direito autoral, sem, com isso, impedir a garantia dos direitos constitucionais de acesso à informação e à cultura.

A pesquisa foi realizada tendo como base primária a análise bibliográfica, com tendência à interdisciplinaridade, uma vez que, apesar da abordagem de aspectos jurídicos, o contexto — presente e histórico — não pode ser analisado sem o apoio das ciências sociais como a história, a filosofia, a sociologia e a antropologia.

No campo do direito, foram abordados primordialmente princípios constitucionais e direitos fundamentais, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Declaração Universal de Direitos Humanos, e o sistema de proteção ao direito autoral no Brasil, que abrange especialmente a Lei de Direitos Autorais - "LDA" (Lei n. 9.610/1998) e a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas de 1886 (revista em 1971 e incorporada ao ordenamento pátrio pelo Decreto n. 75.699/1975). Ainda, no tocante ao direito comparado, foram traçados paralelos entre os limites legais para políticas de acesso à cultura entre a legislação pátria e àquela dos Estados Unidos, da Inglaterra, e da Europa continental, considerando a internacionalização da produção cultural.

Nesse sentido, foram analisados não apenas os aspectos legais da questão, mas práticas de instituições culturais localizadas em diversas jurisdições quanto aos seus sucessos e às barreiras encontradas para sua execução, assim como o aspecto da produção acadêmica com base em objetos museológicos e os percalços que devem ser superados por estudiosos para divulgação científica. Por fim, em uma intersecção entre a letra da lei e sua aplicação prática, foi destacado o Projeto de Lei n. 4007/2020, que propõe uma emenda da LDA atualizada para o contexto tecnológico atual, o que se mostra potencialmente benéfico para a efetivação do direito de acesso à cultura.

Com apoio na doutrina e em precedentes judiciais recentes, foram analisados, ao longo da pesquisa, casos concretos que representam problemáticas reais que devem ser consideradas

na redação de normativas que compõe o sistema de proteção autoral de forma que o autor tenha seus direitos protegidos enquanto ao público é garantido o acesso às produções culturais.

1. O cenário contemporâneo e a tensão entre os direitos autorais e o acesso à cultura

A preocupação com a digitalização de obras de arte para ampliar o acesso à cultura, conforme as missões institucionais dos museus não é um dado novo. Podemos considerar, nesse sentido, que quando pensamos nos museus, o binômio preservação e divulgação da história e da arte é indissociável. Tomamos como exemplo o Código de Ética para Museus, elaborado pelo ICOM (*International Council of Museums* - Conselho Internacional de Museus), que estabelece os “padrões mínimos para a prática profissional e atuação dos museus e seu pessoal” é claro nesse aspecto:

1. Os museus preservam, interpretam e promovem o patrimônio natural e cultural da humanidade
Princípio: Os museus são responsáveis pelo patrimônio natural e cultural, material e imaterial.
As autoridades de tutela e todos os responsáveis pela orientação estratégica e a supervisão dos museus têm como primeira obrigação proteger e promover este patrimônio, assim como prover os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para este fim.

[...]

2. Os museus mantêm acervos em benefício da sociedade e de seu desenvolvimento
Princípio: Os museus têm o dever de adquirir, preservar e valorizar seus acervos, a fim de contribuir para a salvaguarda do patrimônio natural, cultural e científico. Seus acervos constituem patrimônio público significativo, ocupam posição legal especial e são protegidos pelo direito internacional. **A noção de gestão é inerente a este dever público e implica zelar pela legitimidade da propriedade desses acervos, por sua permanência, documentação, acessibilidade e pela responsabilidade em casos de sua alienação, quando permitida.** (grifos nossos)

Outrossim, no que tange à questão dos direitos autorais, em jurisdições com base na *Civil Law*, de tradição romano-germânica, como o Brasil, ou *copyright*, em países de tradição da *Common Law*, importante considerar que quando pensamos na digitalização de obras de arte e objetos históricos objetiva-se amplificar o acesso ao conhecimento.

Assim, podemos observar a tensão entre o direito à cultura, previsto no artigo 22 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) no nosso caso e trazendo um contexto específico ao Brasil, considerando o previsto no artigo 215 da Constituição Federal brasileira(CF), e os direitos de propriedade intelectual, também previstos em ambos os diplomas, respectivamente nos artigos 27 e 5º, inciso XXVII.

Neste caso, as exceções previstas na Lei n. 9.610/98 (Lei de Direitos Autorais - LDA) para o uso de obras protegidas por direitos autorais constam, em rol taxativo, nos arts. 46 a 48, não incluem previsões de uso para garantia do acesso à cultura, com a exceção da adaptação de

obras para deficientes visuais, sem fins comerciais³. No lugar de criar exceções a partir de critérios gerais pré-definidos para aplicação aos casos concretos, o legislador brasileiro optou por apresentar na LDA exceções pontuais que não necessariamente abrangem as necessidades que encontramos contemporaneamente.

Verifica-se, assim, que o rol de exceções aos direitos autorais da LDA não contempla a reprodução de obras com intuito educacional, ou de divulgação científica, sendo obstáculo para o compartilhamento de produções culturais e de estudos delas derivadas com terceiros. Ainda, a digitalização da obra consiste, tecnicamente, em uma reprodução da obra em outra mídia e enseja, na linguagem da LDA como entendida pela doutrina especializada, proteção autoral como uma nova obra, devendo ser, portanto, limitada em seu compartilhamento e limitando, por sua vez, a concretização do acesso à cultura.

Alternativamente, um modelo diverso foi adotado, tomando, por exemplo, o *Copyright Act*⁴ dos Estados Unidos, no qual foi introduzida a exceção de *copyright* do *fair use* em sua Seção 107. No caso, são listadas algumas possibilidades do chamado “uso justo”, a título meramente exemplificativo e, em seguida, os quatro fatores que devem ser considerados quando se avalia se um uso específico de uma obra protegida é abrangido por esta exceção. São eles:

- (1) o objetivo e o caráter do uso, incluindo se tal uso é de natureza comercial ou para propósitos educacionais não lucrativos;
- (2) a natureza da obra protegida;
- (3) a quantidade e o conteúdo da parte usada em comparação com a obra protegida como um todo; e
- (4) o efeito do uso no potencial mercado de comercialização ou valor da obra protegida.⁵

A doutrina do *fair use*, no entanto, também apresenta seus pontos negativos, especialmente a insegurança jurídica, uma vez que, apesar da doutrina e da jurisprudência

³ Art. 46. Não constitui ofensa aos direitos autorais:

I - a reprodução: (...)

d) de obras literárias, artísticas ou científicas, para uso exclusivo de deficientes visuais, sempre que a reprodução, sem fins comerciais, seja feita mediante o sistema Braille ou outro procedimento em qualquer suporte para esses destinatários;

⁴ O Copyright Act americano foi originalmente sancionado em 1976, tendo sido emendado pontualmente ao longo de sua vigência, e integra o Título 17 do Código dos Estados Unidos. Disponível em: <https://www.copyright.gov/title17/>. Acesso em 05 set. 2023.

⁵ Tradução livre. No original: (1) *the purpose and character of the use, including whether such use is of a commercial nature or is for nonprofit educational purposes;*

(2) *the nature of the copyrighted work;*

(3) *the amount and substantiality of the portion used in relation to the copyrighted work as a whole; and*

(4) *the effect of the use upon the potential market for or value of the copyrighted work.*

desenvolver os requisitos para que seja considerado o uso justo de uma obra protegida, é difícil prever qual será a conclusão jurídica em demandas específicas.

Podemos tomar como exemplo o caso *Warhol v. Goldsmith*, julgado recentemente pela Suprema Corte Americana⁶. O objeto da demanda são as fotografias que a fotógrafa Lynn Goldsmith tirou de Prince em 1981, de um lado, e a obra *Orange Prince*, produzida por Andy Warhol para ilustrar uma matéria da revista *Vanity Fair* em homenagem ao músico em 1984, que teve como base uma das fotografias de Goldsmith. Após serem contactados pela fotógrafa que reclamava a paternidade da imagem original, a *Warhol Foundation*, atual detentora dos direitos autorais das obras de Warhol propôs ação judicial para que fosse declarada a não infração de direitos autorais no trabalho comissionado ao artista *pop*.

Em *Warhol v. Goldsmith* a Suprema Corte foi instada a se pronunciar apenas quanto ao primeiro critério, entendendo que o uso da imagem original não foi transformador, uma vez que o objetivo de ambas as obras era o mesmo, aquele de ilustrar uma matéria jornalística sobre uma celebridade, e indeferindo, portanto, os pedidos da *Warhol Foundation*. Assim, apesar de a Suprema Corte americana ter precedentes quanto ao *fair use* de obras protegidas por *copyright*⁷, não há ainda um padrão jurídico que possa ser aplicado a casos gerais de direitos autorais, tendo os precedentes analisado pontualmente questões específicas de *fair use*, de forma inaplicável a casos gerais de direitos autorais⁸. Isso faz com que ainda seja inseguro o uso da defesa do *fair use*, podendo ensejar compensação financeira por demais elevada para instituições culturais.

Igualmente, nesse sentido, tanto a União Europeia quanto o Reino Unido emendaram suas respectivas normativas que regulam os direitos autorais para criar exceções de direitos autorais especificamente para museus e instituições culturais. No caso inglês, o *Copyright, Designs and Patents Act 1998* (Lei de Direito autoral, design e patentes de 1998 - “CDPA”) foi

⁶ O caso *Warhol v. Goldsmith* (No. 21-869) foi julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 18 de maio de 2023. A decisão está disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-869_87ad.pdf. Acesso em 05 set. 2023.

⁷ Em *Campbell, aka Skywalker et al. v. Acuff-Rose Music, Inc.* (No. 510 U.S. 569, 1994). entendeu-se como *fair use* a paródia da música *Pretty Woman*, de Roy Orbison, pelo grupo de rap *2Live Crew*, mesmo após o artista original ter negado tal uso pelos *rappers*.

⁸ MAGALHÃES, Fernanda; DORIGO, Clara; TRINDADE, Eduarda. Caso *Warhol v. Goldsmith*: Uso justo aplicado às artes plásticas. *Conjur - Consultor Jurídico*, 05 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-05/opiniao-warhol-goldsmith-uso-justo-aplicado-artes>. Acesso em 05 set. 2023

emendado em 2014 para constar, nas Seções 40B⁹ e 42¹⁰, respectivamente, a disponibilização para o público de obras devidamente adquiridas pela instituição; e a feição de cópias de obras para preservação ou para substituir uma obra perdida, destruída ou danificada. Essas cópias servis só podem ser feitas no caso de a obra original fazer parte da coleção permanente da instituição. A União Europeia, por sua vez, abordou essa questão por meio da Diretiva (UE) 2019/790, que estabelece diretrizes para a conservação do patrimônio cultural por meio de cópias servis (art. 6^{o11}); e para a utilização de obras e outros materiais protegidos por direitos autorais fora do circuito comercial (art. 8^o).¹²

A diferença entre os regimes jurídicos adotados por cada jurisdição é significativa. Há dois principais sistemas de proteção a criações autorais: o *copyright*, de tradição inglesa, e o *droit d'auteur* (direito autoral), de tradição francesa, ou continental europeia. Em distinção bem definida por Bezerra¹³, o sistema baseado no *copyright* tem cunho comercial, atualmente vigente nos Estados Unidos e na Inglaterra, e cujo objeto tutelado é a obra em si, ou, ainda, o direito de cópia em seu aspecto patrimonial como um bem comercializável; enquanto o sistema baseado no direito de autor, vigente no Brasil e em outros países de tradição jurídica romano-

⁹ Section 40B. Libraries and educational establishments etc : making works available through dedicated terminals (1) Copyright in a work is not infringed by an institution specified in subsection (2) communicating the work to the public or making it available to the public by means of a dedicated terminal on its premises, if the conditions in subsection (3) are met. (...)

¹⁰ Section 42. Copying by librarians etc: replacement copies of works (1) A librarian, archivist or curator of a library, archive or museum may, without infringing copyright, make a copy of an item in that institution's permanent collection— (a) in order to preserve or replace that item in that collection, or (b) where an item in the permanent collection of another library, archive or museum has been lost, destroyed or damaged, in order to replace the item in the collection of that other library, archive or museum, provided that the conditions in subsections (2) and (3) are met. (...)

¹¹ Art. 6^o. Os Estados-Membros devem prever uma exceção aos direitos previstos no artigo 5.o, alínea a), e no artigo 7.o, n.o 1, da Diretiva 96/9/CE, no artigo 2.o da Diretiva 2001/29/CE, no artigo 4.o, n.o 1, alínea a), da Diretiva 2009/24/CE e no artigo 15.o, n.o 1, da presente diretiva, a fim de permitir que as instituições responsáveis pelo património cultural efetuem cópias de obras e outro material protegido que façam permanentemente parte das suas coleções, em qualquer formato ou suporte, para efeitos de conservação dessas obras ou outro material protegido e na medida em que tal seja necessário para assegurar a sua conservação. (...)

¹² Art. 8^o. 1. Os Estados-Membros devem prever que uma entidade de gestão coletiva possa conceder, nos termos do respetivo mandato conferido pelos titulares de direitos, uma licença não exclusiva para fins não comerciais a uma instituição responsável pelo património cultural para a reprodução, distribuição, comunicação ao público ou colocação à disposição do público de obras ou outro material protegido fora do circuito comercial que fazem permanentemente parte da coleção da instituição, independentemente do facto de todos os titulares de direitos abrangidos pela licença terem ou não conferido um mandato à entidade de gestão coletiva, desde que: a) A entidade de gestão coletiva seja, com base nos mandatos que lhe foram conferidos, suficientemente representativa dos titulares de direitos no tipo pertinente de obras ou outro material protegido e dos direitos que são objeto da licença; e b) Seja garantida a igualdade de tratamento de todos os titulares de direitos em relação às condições da licença. (...)

¹³ BEZERRA, Matheus Ferreira. Manual de Propriedade Intelectual. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 44/45.

germânica, é voltado à tutela do autor, incluindo direitos personalíssimos como os direitos morais.

A diferença entre os objetos tutelados pelo *copyright* e pelo direito do autor é, na verdade, uma consequência dos diferentes pensamentos filosóficos que deram origem a cada corrente. O *copyright* tem sua origem no pensamento de Locke¹⁴ de que cada indivíduo teria um direito natural aos frutos de seu trabalho intelectual, tendo, portanto, a obra como objeto principal a ser protegido. Por outro lado, o direito de autor segue uma ideia hegeliana¹⁵ de *personalidade*, no sentido de que criações intelectuais são manifestações ou extensões da personalidade de seus autores, possuindo, logicamente, um foco na pessoa do autor e implicando em direitos morais de caráter personalíssimo. A lógica capitalista baseada em oferta e demanda também encontra eco na teoria utilitarista aplicada à propriedade intelectual, segundo a qual a compensação financeira devida por um período limitado de tempo ao criador de determinada obra para corrigir a desigualdade de custos envolvida na criação integral da obra pelo autor e aquela inferior, apenas de reprodução técnica, de copistas, permitiria que criadores de obras consideradas de maior qualidade, ou insubstituíveis, por seu público consumidor, cobrassem valores mais elevados pra permitir o acesso às suas criações. Por fim, uma quarta corrente filosófica, com base em Karl Marx e na justiça distributiva, teria como objetivo ampliar o acesso às criações culturais para o desenvolvimento de um contexto social-democrático mais diverso que incentiva a criação artística e educativa. Para tanto, o período de tempo durante o qual seria devido ao autor compensação financeira por suas criações seria encurtado, objetivando uma equalização de acesso às produções culturais.¹⁶ Esta última corrente nos parece a mais adequada para maximizar o acesso à cultura e à educação de forma a cumprir os ditames constitucionais.

Como resultado, ao pensarmos na democratização do direito de acesso à cultura, precisamos considerar o acesso também aos conteúdos produzidos por outras culturas, em outras jurisdições, e eventuais diferenças, em menor ou maior escopo, dificultam a importação e a exportação de obras culturais, necessárias para incentivar a produção de novos conteúdos.

¹⁴ Esta corrente se baseia nas ideias de Locke sobre os direitos naturais à vida, à liberdade, à propriedade e à resistência à tirania, sobre os quais o autor disserta em “O segundo tratado sobre o governo civil”, publicado inicialmente de forma anônima em 1689.

¹⁵ Esta corrente toma como base os conceitos de Hegel de personalidade, liberdade, e vontade, como expressos em “A filosofia do espírito”, terceira parte de sua “Enciclopédia das ciências filosóficas”, publicado pela primeira vez em 1817 a partir de suas aulas sobre o tema.

¹⁶ FISHER, William. Theories of Intellectual Property. In: MUNZER, Stephen Munzer (Org.), New Essays in the Legal and Political Theory of Property. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001, pp. 1-5.

Devemos ainda considerar os contratos de cessão e licenciamento de obras autorais em vigor. Nesse tópico, o autor Bill Willingham, criador da série de histórias em quadrinho *Fables*, publicada desde 2002 pela *DC Comics* e que já adaptada para outras mídias, como nos jogos de videogame desenvolvidos pela *Telltale Games*, declarou, em setembro deste ano, que estava cedendo os direitos de suas criações para a coletividade. Willingham divulgou sua cessão generalizada e definitiva por meio de uma nota à imprensa¹⁷ e justificou sua decisão em não ter se sentido respeitado pela *DC Comics* em seu uso de suas criações e em licenciamentos para terceiros sobre os quais ele, o autor, não tinha controle, bem como em sua atual crença de que o tempo durante o qual o autor seria financeiramente compensado por suas criações deveria ser, em verdade, mais curto, de, no máximo trinta anos, e não paulatinamente prolongado como foi nos Estados Unidos ao longo do último século¹⁸.

Ainda, importante considerarmos o contexto tecnológico atual. A cultura do remix¹⁹, baseada na combinação ou edição de obras existentes para produzir algo novo era considerada uma marcante característica do *hip hop* americano dos anos 1980, com expoentes como o grupo *Public Enemy*, que criava verdadeiras paredes de som a partir de inúmeras músicas pré-existentes como pano de fundo para seus *rappers*²⁰, com inserção de *samples* de outras músicas. Nos dias de hoje, o remix se tornou progressivamente mais acessível e, no momento, praticamente qualquer pessoa com acesso a um celular ou um computador pode criar suas próprias montagens a partir de conteúdos anteriores. Na Web2, caracterizada pela interação entre os usuários, os conhecidos *memes*²¹ são divulgados a todo instante, e tecem comentários

¹⁷ JOHNSTON, Rich. Bill Willingham Declares Fables is Public Domain, What Will DC Do Now? Bleeding Cool, 14 set. 2023. Disponível em: <https://bleedingcool.com/comics/bill-willingham-declares-fables-is-public-domain-what-will-dc-do-now/>. Acesso em 14 nov. 2023.

¹⁸ Em um documento que contempla as hipóteses de proteção por *copyright* de diversos tipos de criação autoral, o Escritório de Copyright dos Estados Unidos (*United States Copyright Office*) resume as mudanças no sistema de proteção dessas obras desde o Estatuto de 1909 até o presente, e pode-se observar um prolongamento da proteção, inicialmente de 28 anos, renováveis uma vez, a partir da publicação da obra para os atuais 70 anos a partir da morte do autor, ou, no caso de autor desconhecido, 95 anos da publicação ou 120 anos da criação da obra protegida, o que sobrevier primeiro. Para mais, ver: <https://www.copyright.gov/circs/circ15a.pdf>. Acesso em 16 nov. 2023.

¹⁹ Para mais sobre a cultura do remix, ver FERGUSON, Kirby. Everything is a Remix Remastered, 2015. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=nJPERZDfyWc&list=PL68UIRBIMpR2bG3LJ5Jo2CJ23x_OF4phg. Acesso em 02 nov. 2023.

²⁰ MCLEOD, Kembrew. How copyright law changed hip hop: An interview with Public Enemy's Chuck D and Hank Shocklee. Stay Free!. 01 Jun. 2004. Disponível em: <https://littlevillagemag.com/how-copyright-law-changed-hip-hop-an-interview-with-public-enemys-chuck-d-and-hank-shocklee/>. Acesso em 03 nov. 2023.

²¹ O termo *meme* tem origem em um conceito da biologia cunhado por Richard Dawkins (1976) e é empregado para designar unidades mínimas de cultura disseminadas entre as pessoas por meio de mecanismos de imitação, ou “unidade de transmissão o imitação cultural”. Para mais, ver HERNANDEZ, 2021.

aos mais diversos assuntos, do aquecimento global às mais recentes fofocas de celebridades, passando por crises políticas. Esses *memes* acabam se apropriando de imagens, sons e textos de várias fontes, geralmente sem crédito e, por vezes, a popularidade do *meme* faz com que aquele elemento adquira um significado inteiramente novo e dissociado da obra original.²² Tal escalada nunca antes vista desafia o entendimento do conceito de *fair use* e os parâmetros para sua aplicação na moderação *online* de conteúdos.

Ao mesmo tempo que a internet apresenta novos desafios para os direitos autorais, ela também amplia o alcance de conteúdos a uma gama de pessoas que, por qualquer motivo, não têm condições de visitar presencialmente uma instituição cultural. Consequentemente, o funcionamento da rede apresenta, também, novas oportunidades para as instituições culturais se conectarem com potenciais visitantes e interessados, divulgarem seu trabalho expositivo e de pesquisa, e gerarem curiosidade sobre seu acervo.

No entanto, no caso brasileiro, considerando os termos vagos empregados pela LDA em seus arts. 46 a 48, há um risco real tanto financeiro quanto reputacional para museus e instituições culturais que tentem efetivamente cumprir com sua função social, de divulgar e preservar a produção artística e histórica, e colaborar para garantir o direito constitucional à cultura. Nesse sentido, também as obras literárias se tornam restritas, uma vez que não há uma exceção expressa na LDA que viabilize a reprodução dessas criações para o ensino, o que afeta diretamente escolas e faculdades. Obviamente não estamos aqui defendendo que as instituições culturais, públicas ou privadas, ignorem por completo o sistema de proteção de direito autoral, mas que tirem proveito do contexto contemporâneo de difusão de cultura.

Há, ainda, uma segunda dificuldade para o acesso à cultura que decorre do sistema de proteção aos direitos autorais. O ato de criar uma cópia de obras já em domínio público, mesmo em meio digital, pode ter como efeito automático a proteção autoral desta “nova obra”. Essa proteção configura mais um obstáculo para a disponibilização de obras por museus e instituições culturais ao público geral. Como mencionado anteriormente, a reprodução de uma obra em uma mídia diversa, seja por uma fotografia ou por outros métodos de digitalização enseja, tecnicamente, uma nova produção autoral. Enquanto algumas jurisdições impõem limitações que previnem que fotografias diretas de obras existentes sejam objeto de proteção autoral, por serem entendidas como meras reproduções, a legislação brasileira é silente sobre

²² HERNÁNDEZ, Marianne Díaz. *Memés para sobrevivir al Apocalipsis: Desafíos desde la propiedad intelectual para el tratamiento de obras derivadas digitales en América Latina*. América Latina: Derechos Digitales, 2021.

esta questão, de forma que se torna obrigatório creditar o responsável pela reprodução ou fotografia (art. 79, LDA) e as instituições culturais que encomendaram tal reprodução se tornam titulares desta nova obra, a imagem de uma obra anterior, já em domínio público. Ainda, uma vez que a LDA é silente quanto à titularidade dos direitos autorais de obras produzidas sob encomenda ou sob contrato empregatício, estamos sujeitos à interpretação doutrinária sobre as características e os limites dos direitos nas instituições culturais em obras produzidas nesse regime.

Tomando, novamente, como exemplo, a Diretiva (UE) 2019/790, esta questão foi abordada em seu art. 14²³, de forma a garantir que os museus e instituições que possuem em seu acervo obras em domínio público possam difundir suas coleções ampla e irrestritamente, em meio digital, atendendo ao interesse público, sem riscos de reprimendas legais²⁴.

Por outro lado, este dispositivo traz uma proteção para que terceiros possam fazer uso, como lhes é de direito, de obras em domínio público, sem serem cobradas pelas instituições de cujos acervos fazem parte. Sob a justificativa dos custos elevados para a digitalização das obras, que acarretam no gasto de tempo e financiamento, uma prática relativamente comum de museus e instituições culturais é a reivindicação de direitos exclusivos sobre essas cópias de obras já em domínio público.

Assim, ao dissertar sobre o instituto do domínio público, Sérgio Branco comenta, já na exposição de motivos de sua tese, a prática da Biblioteca Nacional, um órgão público, de não apenas cobrar pelas cópias de imagens em domínio público de seu acervo, como a condicionar este acesso ao uso desejado pelo solicitante²⁵. Na prática, isso significa que o interessado nas obras em questão será cobrado por seu acesso independente do que motivou seu interesse, e do *status* de proteção da obra. Verifica-se, portanto, a prática do que pesquisadores criticavam na Europa como “*tax on scholarship*”, ou “imposto acadêmico”. Em uma convocação pública que se desdobrou em uma carta enviada ao jornal *The Times*²⁶ e foi discutida no Parlamento

²³ Art. 14. *Os Estados-Membros devem prever que, depois de expirado o prazo de proteção de uma obra de arte visual, qualquer material resultante de um ato de reprodução dessa obra não esteja sujeito a direitos de autor ou a direitos conexos, salvo se o material resultante desse ato de reprodução seja original, na aceção de que é a criação intelectual do próprio autor.*

²⁴ PENKAL, Lígia Loregian; CORTIANO, Marcelle. O artigo 14 da Diretiva (UE) 2019/790 e a proteção do domínio público. Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - GEDAI. 18 mai. 2021.

²⁵ BRANCO, Sérgio. O domínio público no direito autoral brasileiro: Uma obra em domínio público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1.

²⁶ <https://www.thetimes.co.uk/article/museum-fees-are-killing-art-history-say-academics-qhfwmdws6> (Acesso em 03 out. 2023)

Inglês²⁷, o acadêmico Bendor Grosvenor²⁸ expõe, a partir dos preços cobrados por museus públicos da Inglaterra para a reprodução de imagens em livros, trabalhos acadêmicos ou mesmo palestras, os efeitos que esta cobrança tem em pesquisadores da história da arte e no conteúdo privado do público geral: para o uso de uma reprodução do quadro *The Painter and his Pug*, por William Hogarth, pintado em 1745, parte do acervo do museu *Tate Britain*, em uma tese de doutorado não publicada, o autor teria que desembolsar quinze libras, ou aproximadamente 92 reais²⁹. Por meio desta taxa, os museus estariam matando a produção de conhecimento no campo da história da arte, segundo Grovesnor. Ao longo de seu relato, o acadêmico cita diversos estudos que precisaram ser veiculados ao público sem imagens ou com um número de imagens reduzido por razões meramente orçamentárias. Na União Europeia, a cobrança destas taxas foi mitigada pelo art 14 da Diretiva (UE) 2019/790, conforme visto acima, mas ainda se mostra um problema no Brasil. Este imposto acadêmico é particularmente relevante quando consideramos o momento de divulgação científica. Os estudos produzidos na academia encontram dificuldades em ilustrar seus objetos quando museus e coleções, seja para publicações acadêmicas formais ou mesmo a ilustração do conteúdo em sala de aula.

No caso, essa cobrança interfere na concretização da função social do domínio público, que é parte integral do sistema de proteção autoral e impulsiona a criação de novas obras autorais.

Se o domínio público serve para alguma coisa, é certamente para garantir acesso irrestrito a determinada categoria de obras intelectuais, de modo a ampliar as possibilidades de educação, de acesso à cultura, ao conhecimento, estimular a criação e a liberdade de expressão e movimentar a economia da cultura e do entretenimento. (BRANCO, 2011. p. 253)

Considerando ainda os sistemas existentes de proteção autoral, Bezerra cita ainda mais uma possibilidade, o sistema coletivo: “decorrente do pensamento socialista, este sistema prega que a propriedade intelectual pertence à evolução cultural e, por conseguinte, pertenceria ao domínio público, devendo ser voltado para o progresso social”³⁰ (Bezerra, 2021, p. 45). No caso, há uma observância proeminente da função social da propriedade e, por conseguinte, do direito autoral. Aqui, a intenção não é modificar todo o sistema de proteção autoral brasileiro,

27

<https://hansard.parliament.uk/lords/2018-09-12/debates/A4C8C41E-6523-4052-B141-8F260B980401/MuseumsAndGalleries> (Acesso em 03 out. 2023)

28 GROSVENOR, Bendor. The reproduction fee hustle: Museums’ licensing demands are a pernicious tax on scholarship. *The Art Newspaper*. 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www.theartnewspaper.com/2017/11/20/the-reproduction-fee-hustle>. Acesso em 20 abr. 2023.

29 Valor correspondente ao câmbio em 3 de outubro de 2023.

30 BEZERRA. Op. cit, p. 45.

mas destacar a importância do conceito de domínio público quando respeitada a função social da propriedade, que será melhor explorada adiante.

Quanto ao alcance da circulação de conteúdo cultural e educativo, é possível verificar, na publicação TIC Cultura de 2022³¹, uma das pesquisas realizadas pelo Cetic.br focada no acesso à cultura, que o processo de digitalização dos acervos de museus e instituições culturais, assim como sua disponibilização ao público (em sua sede física ou na internet) ainda está em um estado inicial, e, portanto, é insuficiente para a garantia do interesse público em seu acesso à cultura. Os dados coletados na pesquisa demonstram a desigualdade no país quanto ao acesso à cultura, uma vez que a distância física de parte da população dessas instituições favorece uma parcela específica da população, sabidamente localizada nas regiões Sul e Sudeste. Deste modo, é impossível presumir que pessoas de diferentes estados brasileiros tenham uma mesma oportunidade de acesso ao conteúdo cultural e artístico produzido, limitando, conseqüentemente, a participação de grupos específicos na cultura brasileira em sentido amplo, uma vez que temos, no país, tradições culturais distintas em suas diversas regiões. Nesse sentido, o resultado da pesquisa ecoa o caráter elitista do acesso à cultura, criticado por Pierre Bourdieu ainda no início da década de 1970:

De fato, a estatística de frequência ao teatro, ao concerto e sobretudo ao museu (uma vez que neste último caso, talvez seja quase nulo o efeito de obstáculos econômicos) basta para lembrar que o legado de bens culturais acumulados e transmitidos pelas gerações anteriores, pertence realmente (embora seja formalmente oferecido a todos) aos que detêm os meios para dele se apropriarem, quer dizer, que os bens culturais enquanto bens simbólicos só podem ser apreendidos e possuídos como tais (ao lado das satisfações simbólicas que acompanham tal posse) por aqueles que detêm o código que permite decifrá-los. Em outros termos, a apropriação destes bens supõe a posse prévia dos instrumentos de apropriação. Em suma, o livre jogo das leis da transmissão cultural faz com que o capital cultural retorne às mãos do capital cultural e, com isso, encontra-se reproduzida a estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais, isto é, a estrutura de distribuição dos instrumentos de apropriação dos bens simbólicos que uma formação social seleciona como dignos de serem desejados e possuídos. (BOURDIEU, 2007, p. 297)

Em pesquisas realizadas na França e na Holanda e minuciosamente escrutinadas por Françoise Benhamou, pode-se ver não apenas que as desigualdades culturais são correlacionadas ao nível de do diploma e das categorias socioprofissionais dos visitantes, mas que, entre as instituições culturais, há uma preferência por museus “estrelados”, como o Museu do Louvre, em detrimento de instituições menos conhecidas ou mesmo de salas e exposições

³¹ CETIC.BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos equipamentos culturais brasileiros: TIC Cultura 2020 [livro eletrônico]. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

que não incluem as obras de arte mais “famosas”, como a *Mona Lisa*³² e a *Vênus de Milo*³³, no caso do Louvre. Nas palavras da autora:

A importância e a notoriedade da coleção, do sítio ou do estabelecimento, assim como a localização (proximidade do local que permite baixar o custo da visita), desempenham um papel inegável, mesmo não sendo suficientes para determinar a concentração dos bens consumido. Em 2008, 24 monumentos reúnem mais de 90% dos ingressos nos monumentos nacionais, e os 56 restantes, menos de 10%; os três primeiros da lista representam mais de 44% do total. (BENHAMOU, Françoise. Economia do patrimônio cultural. Tradução Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016, p. 43/44)

A atratividade de instituições culturais também influenciam o recebimento de eventuais patrocínios privados e de investimento governamental, de forma que um maior alcance e melhor reputação aos olhos do público com ações e divulgações que vão além da exposição das obras em ambiente museal podem resultar em maiores investimentos e maior faturamento da instituição.

Tendo em vista o exposto acima, e considerando o sistema de proteção autoral brasileiro, o instituto do domínio público, e o direito constitucional à cultura, é patente a necessidade de regulamentar as possíveis ações de museus e instituições culturais para efetivar o direito à cultura sem, no entanto, incorrer em violações de direitos autorais.

2. O entendimento jurídico dos direitos autorais e de suas tensões com o direito de acesso à cultura

Como mencionado anteriormente, o sistema brasileiro de proteção de obras criativas por direito autoral é em parte baseado no sistema francês de *droit d'auteur*, que tem como objetivo a proteção da pessoa do autor, visando sua remuneração por suas criações e a segurança financeira para que possa seguir criando mais obras originais.

Apesar de entendermos que o acesso à cultura é uma questão global e que o avanço da tecnologias resultando em amplo acesso à internet e a comunicações instantâneas independente da distância geográfica, não temos a pretensão de analisar exaustivamente o cenário mundial. Tal análise seria por demais ambiciosa por uma série de motivos, incluindo a existência simultânea de dois sistemas predominantes de proteção de obras originais, fundados em princípios opostos — o *copyright* enfatiza a proteção da obra, enquanto o *droit d'auteur* foca no autor —, seria necessária uma minuciosa investigação apoiada no direito internacional para

³² Famoso quadro de Leonardo da Vinci, pintado no século XVII.

³³ Escultura de artista desconhecido, datada entre 150 e 125 A.C.

que fosse feita qualquer recomendação viável ou mesmo um diagnóstico adequado da conjuntura global.

Assim, retornando ao cenário brasileiro, é importante destacar que o atual desenho — e, especialmente, aplicação — do sistema de direitos autorais no Brasil é concomitantemente prejudicial para o público privado de seu direito de acesso à cultura e para as instituições culturais, que enfrentam dificuldades legais para expor, divulgar e desenvolver pesquisas sobre obras em seu acervo. Como pontua Luciana Helena Gonçalves em *Arte e Resistência*³⁴, o museu no Brasil encontra cotidianamente barreiras ao exercício de sua função primordial postas pela Lei de Direitos Autorais, que não dá a devida atenção aos trâmites burocráticos e processos de produção que estão envolvidos na montagem de uma exposição de obras de arte. Tal barreira para a concretização da função social das instituições culturais interfere diretamente na concretização do direito de acesso à cultura previsto no texto constitucional. De um lado, dispositivos da LDA dificultam a execução de práticas museais em um contexto que se tornou mais conectado internacionalmente e mais digitalizado, e, de outro, a dificuldade de divulgação de criações autorais ou mesmo reproduções de objetos e obras já em domínio público impedem um acesso amplo à cultura, ressaltando as desigualdades econômicas e sociais pré-existentes.

Apesar de Gonçalves ter focado sua pesquisa em museus públicos de artes plásticas, os desafios narrados em *Arte e Resistência* são similares àqueles enfrentados pelas demais instituições culturais do país, especialmente no tocante aos direitos de reprodução e exposição de obras de arte de terceiros, ainda que pertencentes a seu acervo. Isso decorre do fato de a fixação da obra poder ser alienada sem levar consigo os direitos morais e patrimoniais do autor. A obra protegida por direitos autorais é composta, portanto, de um *corpus mysticum*, a criação intelectual em sentido imaterial, e objeto de proteção do direito autoral, e o *corpus mechanicum*, o suporte físico da obra, e, consoante a LDA, o suporte físico da obra, quando alienado, só é acompanhado inseparável dos direitos morais e patrimoniais do autor quando explicitamente previsto em instrumento contratual, que deve ainda ser interpretado de forma restritiva.

Por fim, os direitos morais do autor são direitos personalíssimos, uma vez que a LDA prevê expressamente, em seu art. 27, que são direitos inalienáveis e irrenunciáveis. Ademais, por interpretação doutrinária e em precedentes do STJ³⁵, entende-se ainda que tais direitos são imprescritíveis, podendo ser exercidos pelo autor, por seus sucessores ou mesmo tutelados pelo

³⁴ GONÇALVES, Luciana Helena. *Arte e Resistência: O museu como persona e o direito de autor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

³⁵ STJ. REsp n. 1.727.950/RJ. Terceira Turma. Rel. Min. Moura Ribeiro. J. 08/03/2022; DJe 11/03/2022.

Estado. Apesar de a inércia do autor acarretar a prescrição da prescrição de reparação pecuniária, o titular pode exercer seu direito garantindo a integridade da obra ou reivindicar a autoria da obra.³⁶ Por estas características, há uma incerteza perene quanto à comunicação ao público de obras de terceiros, uma vez que a inércia do titular de direitos não implica na renúncia aos seus direitos morais e estes podem ser exercidos a qualquer tempo, independente de uma aparente concordância tácita com o uso da obra por instituições culturais ou de ensino.

2.1. O direito de acesso à cultura e à educação: A função social da propriedade e sua aplicação às criações autorais

O direito de acesso à cultura implica simultaneamente, um dever, o de preservação do patrimônio cultural pelas gerações contemporâneas e de transmissão a gerações vindouras, para que novas obras sejam constantemente criadas, com o mesmo objetivo. Como coloca Françoise Benhamou, os bens culturais são *geradores de externalidades* e beneficiam não apenas aqueles que financiaram diretamente sua produção ou preservação, mas enriquecem o capital humano daqueles com quem têm contato e, proporcionalmente, aumentam o prestígio cultural nacional. É possível inferir, portanto, que o patrimônio cultural, muitas vezes de posse de instituições culturais, possui uma função social a desempenhar.

Aqui, importante frisar que, conforme colocam Lorraine Carvalho da Costa e Luisa Lemos Ferreira, propriedade e função social não são antagônicos, a propriedade e a função social não são valores antagônicos, mas complementares, e “[a] garantia da propriedade, desta forma, passou a ser condicionada pelo atendimento desta à sua função social”³⁷. Quanto aos valores constitucionais da Constituição de 1988, que devem logicamente se aplicar a todo o ordenamento jurídico, estes foram delineados com um foco no desenvolvimento da pessoa humana individualmente, mas também como parte de um todo — o povo. Assim:

A prioridade atribuída à pessoa humana por nossa Carta Magna funcionalizou os institutos de direito privado à realização de valores sociais, e a atividade econômica passou a ser protegida não em si mesma, mas enquanto instrumento de outros valores de cunho existencial (SCHREIBER, 2013, p. 19). O ter, assim, se torna instrumento de realização do ser. E os direitos autorais, de forma não diferente, devem ser instrumento para a realização de sua função social. (COSTA; FERREIRA, 2018, p. 1268)

³⁶ MORAES, Rodrigo. Os direitos morais do autor: Repersonalizando o direito autoral. 2. Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 13/18.

³⁷ COSTA, Lorraine Carvalho da; FERREIRA, Luisa Lemos. A função social nos direitos autorais. In: WACHOWICZ, Marcos (Org.). Anais do XXII CODAIP - Congresso de Direito de Autor e Interesse Público. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, p. 1260

No mesmo sentido, Gonçalves³⁸ define a função dos museus como a curadoria de acervos, o que inclui a “aquisição, pesquisa, documentação, conservação e comunicação, esta última englobando atividades como exposição e publicação”³⁹, de forma similar ao Código de Ética do Conselho Internacional de Museus (International Museum Council - “ICOM”) nas subdivisões de seu preâmbulo:

1. Os museus preservam, interpretam e promovem o patrimônio natural e cultural da humanidade;
2. Os museus mantêm acervos em benefício da sociedade e de seu desenvolvimento;
3. Os museus conservam testemunhos primários para construir e aprofundar o conhecimento;
4. Os museus criam condições para o conhecimento, a compreensão e a promoção do patrimônio natural e cultural;
5. Os recursos dos museus possibilitam a prestação de outros serviços de interesse público;
6. Os museus trabalham em estreita cooperação com as comunidades de onde provêm seus acervos, assim como com aquelas às quais servem;
7. Os museus funcionam dentro da legalidade; e
8. Os museus atuam com profissionalismo⁴⁰

A função de instituições culturais no geral pode ser equiparada àquela de museus, sendo, portanto, a comunicação das obras de seu acervo essencial para o exercício pleno de sua função social. No entanto, este objetivo é frustrado por algumas imposições de direitos autorais que prejudicam mesmo a compreensão histórica mundial, especialmente no tocante à história recente, uma vez que alguns de seus principais símbolos estão ainda sob proteção autoral, considerando o prazo mínimo de 50 anos após a morte do autor, da Convenção de Berna⁴¹, os 70 anos após a morte do autor na legislação brasileira (art. 41, LDA), e os prazos variáveis, mas não menores que 70 anos após a morte do autor na legislação americana⁴².

Um exemplo ilustrativo das barreiras criadas pelos direitos autorais ou pelo copyright é um dos discursos mais comumente associados ao movimento americano dos direitos civis, proferido por Martin Luther King Jr. em frente ao Memorial para [Abraham] Lincoln em 1963. Aproximadamente 250 mil pessoas presenciaram o marcante discurso “*I have a dream*” (Eu tenho um sonho), que descrevia a sociedade em um momento de igualdade após o movimento dos direitos civis, na qual seus filhos não seriam julgados pela cor de sua pele, mas pelo conteúdo de seu caráter. As palavras de King foram tão marcantes que pouco tempo após sua performance para o público, já podiam ser encontradas a venda cópias escritas do discurso.

³⁸ GONÇALVES. Op. cit, pp. 33/36.

³⁹ GONÇALVES. Op. cit, p. 35.

⁴⁰ ICOM. **Código de Ética para Museus**. 2009. Disponível em: [http://icom.org.br/wp-content/themes/colorwaytheme/pdfs/codigo%20de%20etica/codigo de etica lusofono iii 2009.pdf](http://icom.org.br/wp-content/themes/colorwaytheme/pdfs/codigo%20de%20etica/codigo%20de%20etica%20lusofono%20iii%202009.pdf)

⁴¹ Convenção de Berna. Art. 7. 1) A duração da proteção concedida pela presente Convenção compreende a vida do autor e cinquenta anos depois da sua morte.

⁴² Capítulo 3 da Seção 17 do United States Code.

Assim, o advogado pessoal de King tomou as medidas necessárias para registrar o *copyright* do discurso, bem como para perseguir judicialmente quaisquer usos indevidos.

As atitudes tomadas por este advogado reverberam até os dias de hoje, uma vez que todas as criações intelectuais de King, incluindo discursos, cartas e vídeos são atualmente propriedade de uma empresa com fins lucrativos, a King, Inc. Como resultado, o uso de palavras tão fundamentais para o estudo da história recente nos Estados Unidos e no mundo se encontra condicionado à permissão da proprietária dos direitos, sendo possível o uso apenas em situações previstas como *fair use* na lei americana, ou em demais exceções pontuais em legislações de outras jurisdições. No caso brasileiro, conforme o art. 46 da LDA, a reprodução desse discurso seria permitida apenas em veículos midiáticos ou a citação de pequenos trechos, sendo evidente a prejudicialidade ao público geral quando é vedado seu acesso a materiais tão centrais para a compreensão da sociedade atual. O filme *Selma* (2014), dirigido por Ava DuVernay e aclamado pela crítica e pelo público geral, reconta a história do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos seguindo eventos na biografia de King optou por parafrasear o famoso discurso nas telas, uma vez que a King, Inc. já havia vendido os direitos desse para Steven Spielberg.⁴³

A partir do momento em que a reprodução e a comunicação ao público de obras autorais estão sujeitas, no Brasil, às limitações explicitamente arroladas no art. 46 da LDA, no qual não consta previsão de uso de obras protegidas por direitos autorais por instituições culturais, essas instituições se encontram vedadas de comunicar ao público seja suas exposições *in loco*, seja novas aquisições para o acervo ou o resultado de pesquisas com base em objetos que fazem parte do acervo.

Por outro lado, há uma limitação imposta por museus que possuem criações de terceiros já em domínio público para uso do público geral. Tal limitação é por vezes financeira, na forma de cobrança de valores para que a obra possa ser reproduzida em qualquer meio público, a depender do meio de veiculação; e por vezes gratuita, mas podendo ser vetada pela instituição cultural, que requer que o pedido para reprodução de qualquer item do acervo seja acompanhado do motivo e do meio de veiculação, podendo ser negado pelo detentor da obra. A cobrança de valores por imagens em alta definição, não obstante a disponibilização de imagens em baixa resolução e informações correlatas sobre o acervo em projeto da Wikipedia⁴⁴, é prática comum do Museu Paulista da Universidade de São Paulo, que inclui o Museu do

⁴³ HELLER, Michael; SALZMAN, James. *Mine! How the hidden rules of ownership control our lives*. New York: Doubleday, 2021. Versão digital, Ebook, capítulo 3 - *Reap what you sow: I have a dream, pay me now*.

⁴⁴ https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:GLAM/Museu_Paulista (Acesso em 05 nov. 2023)

Ipiranga, por exemplo, e que disponibiliza *online* a tabela com os valores das taxas correspondentes⁴⁵. O segundo meio de controle de reprodução de obras em domínio público é o mais comum no Brasil, como pode ser observado nos sites do Museu de Arte do Rio Grande do Sul - MARGS⁴⁶ e do Museu da Imagem e do Som de São Paulo - MIS-SP⁴⁷.

O empecilho colocado por museus e outras instituições culturais não é realidade apenas no Brasil. A exposição *Display at Your Own Risk*, aberta para visitação presencial em Glasgow, na Escócia, por apenas uma noite, em junho de 2016, e posteriormente disponibilizada online em licença *open source* era composta de imagens digitais de obras em domínio público e atualmente parte de acervos de diversos museus em várias jurisdições. Na publicação de mesmo nome que acompanhou a exposição é possível observar que, apesar desta conter apenas obras tecnicamente em domínio público, há uma tabela com o risco de exposição de algumas das obras com base em cobranças e limitações impostas pelas instituições que detém o exemplar físico da obra⁴⁸. No caso da cobrança de taxas para a reprodução de itens específicos, a justificativa das instituições culturais é fundamentada no custo de conservação da obra, bem como no custo para contratação do trabalho criativo do fotógrafo que capturou a obra de modo a esta poder ser reproduzida.

Ainda, a afirmação do diretor do Rijksmuseum, tradicional museu holandês, quando confrontado sobre a disponibilização pela instituição de mais de 125.000 (cento e vinte cinco mil) obras do acervo em alta definição na internet para *download* gratuito demonstra, na realidade, como o público geral pode obter e divulgar imagens distorcidas ou alteradas de obras seminais de posse do Rijksmuseum, “se eles [o público] querem uma reprodução de Vermeer em seu papel higiênico, eu prefiro que eles exibam uma imagem de Vermeer em alta qualidade no papel higiênico a uma reprodução muito ruim”^{49,50}.

Assim, é possível vermos como este uso da proteção dos direitos autorais como uma barreira para acesso de terceiros age, na realidade, como uma barreira ao direito coletivo de acesso à cultura. Especialmente neste momento, no qual um punhado de instituições culturais

⁴⁵ https://drive.google.com/file/d/1vb_kGzt8tv8UJBc96lOrHlz9VISGsBbE/view (Acesso em 05 nov. 2023).

⁴⁶ <https://www.margs.rs.gov.br/nucleo-de-acervo/#1661352521418-cce86ded-fb71> (Acesso 05 nov. 2023)

⁴⁷ <https://www.mis-sp.org.br/acervo/reproducao-e-uso-de-obras> (Acesso em 05 nov. 2023)

⁴⁸ WALLACE, Andrea; DEAZLEY, Ronan. *Display at your own risk: An experimental exhibition of digital cultural heritage*, 2016, p. XIX.

⁴⁹ Tradução livre. Do original: “If they want to have a Vermeer on their toilet paper, I’d rather have a very high-quality image of Vermeer on toilet paper than a very bad reproduction”

⁵⁰ WALLACE; DEAZLEY. *Op. cit.*, p. 241.

brasileiras investiu em novos modos de expor e divulgar seu acervo, há ainda uma mentalidade elitista de que a experiência de ir pessoalmente ao museu é o único modo de experimentar as obras, o que afasta automaticamente pessoas de menor renda e que estão geograficamente distantes dos polos culturais onde se encontram os principais museus e instituições culturais. Concomitantemente, instituições menos conhecidas e menos “estreladas” como o Museu da Diversidade Sexual oferecem programações inteiramente pensadas para o mundo virtual, disponíveis gratuitamente em seu site institucional⁵¹.

O que pode ser observado no contexto atual é que tanto as instituições culturais enfrentam dificuldade para o exercício pleno de sua função social quanto o público em geral encontra barreiras ao seu direito de acesso à cultura, constitucionalmente previsto.

2.2. A necessária reforma do sistema de proteção autoral

A tensão entre o direito ao acesso à cultura e à educação e o sistema de proteção autoral brasileiro pode ser resumida em uma observação feita pelo Ministro Moura Ribeiro, do Superior Tribunal de Justiça, ao relatar acórdão que tinha como objeto o pedido do músico João Gilberto, posteriormente sucedido no processo por seus sucessores, de recuperar a propriedade e a posse das masters com suas gravações quando em contrato com a gravadora EMI, após extinção do contrato entre as Partes⁵²: “[o] direito moral do autor, intangível e imprescritível, não pode suplantar o direito da sociedade de usufruir das manifestações das culturas populares tão caras a qualquer nação”.

Em tentativa de remediar esse óbice legislativo, em continuação de discussão existente mesmo no período de elaboração e aprovação da Lei de Direitos Autorais atual, foi apresentado, pelo Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), como resultado da movimentação política do IBRAM (Instituto Brasileiro de Museus), o Projeto de Lei n. 4007/2020, adicionando ao art. 46 da LDA, o seguinte dispositivo:

IX – a utilização, por museus, de imagens das obras protegidas por direitos autorais sob sua guarda, em todas as mídias e suportes existentes ou que venham a ser criados, em ações educativo-culturais, de difusão, de acessibilidade, de inclusão, e de sustentabilidade econômica, desenvolvidas no âmbito dos museus.

A justificativa apresentada pelo Senador que propôs a emenda acima à LDA se alinha perfeitamente com o exposto ao longo deste artigo, uma vez que reconhece a importância das

⁵¹ <https://museudadiversidadesexual.org.br/progdigital> (Acesso em 05 nov. 2023)

⁵² STJ. REsp n. 1.727.950/RJ. Terceira Turma. Rel. Min. Moura Ribeiro. J. 08/03/2022; DJe 11/03/2022.

instituições culturais na conservação, preservação e divulgação de produções culturais, bem como sua função social na medida em que deve “servir à sociedade e ao seu desenvolvimento”⁵³. O Senador aborda, ainda, a questão da diversidade de mídias que servem como suporte para as criações culturais e as lacunas encontradas na LDA em relação a estes objetos, sua divulgação, e eventual reprodução.

3. Conclusão

Considerando as questões acima expostas, notadamente as barreiras legais enfrentadas para que se efetive o direito ao acesso à cultura previsto pela Constituição Federal, bem como o cenário artístico e social atual, entendemos que, apesar do Projeto de Lei n. 4007/2020 demonstrar, em sua justificativa, uma análise fática das práticas museais e das dificuldades enfrentadas pelas instituições culturais na preservação, conservação e divulgação de seu acervo, ainda há aspectos importantes a serem repensados no sistema de proteção ao direito autoral no Brasil.

O longo tempo pelo qual perduram os direitos patrimoniais dos autores e o caráter personalíssimo dos direitos morais do autor devem ser revistos tendo em consideração não apenas a sociedade atual, mas o desenvolvimento tecnológico que presenciamos desde 1998, quando foi sancionada a LDA. A legislação deve não apenas ser adequada ao momento sócio-cultural, mas adequada aos objetivos positivados na Constituição Federal, devendo, portanto, concretizar o direito ao acesso à cultura de forma que este esteja disponível à população no geral, e não apenas a um recorte específico de pessoas de um certo nível sócio-econômico com fácil acesso aos centros culturais concentrados nas regiões Sul e Sudeste.

Por fim, cabe novamente destacar que o objetivo deste artigo não é a eliminação de um sistema de proteção autoral ou da garantia de direitos morais e patrimoniais de artistas e demais criativos, mas a reforma do sistema atual considerando suas deficiências e as mudanças sofridas pela sociedade (não apenas a brasileira, mas a global), de forma que não deixemos barreiras legislativas desatualizadas regerem as trocas culturais atuais, ignorando que, em um conflito entre os fatos e a formalidade excessiva desvinculada da práxis, deve-se primar pela realidade fática.

53

Disponível

em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8870073&ts=1699478856166&disposition=inline&_gl=1*18qekg*_ga*NDU1NzM3MDk5LjE3MDAxODY5Nzc.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMDE4Njk3Ny4xLjAuMTcwMDE4Njk3Ny4wLjAuMA.. Acesso em 16 nov. 2023.

REFERÊNCIAS

ALVES DOS REIS JR, Sebastião; TRINDADE, Eduarda. Corpus Mysticum x Corpus Mechanicum: o direito moral de autor e seus efeitos no suporte material da obra. *In*: FURTADO, W. et al. **Liber Amicorum**: Uma homenagem aos 10 anos do Ministro Paulo Dias de Moura Ribeiro no STJ. Curitiba: Juruá, 2023, pp. 313/326.

BENHAMOU, Françoise. **Economia do patrimônio cultural**. Tradução Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BEZERRA, Matheus Ferreira. **Manual de Propriedade Intelectual**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BOURDIEU, Reprodução Cultural e Reprodução Social. *In*: MICELI, Sergio (Org.). **A Economia das Trocas Simbólicas**. 6. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRANCO, Sérgio. **O domínio público no direito autoral brasileiro**: Uma obra em domínio público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/01/O-Dominio-Publico-no-Direito-Autoral-Brasileiro.pdf>. Acesso em 20 abr. 2023.

CETIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos equipamentos culturais brasileiros**: TIC Cultura 2020 [livro eletrônico]. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20210616181537/tic_cultura_2020_livro_eletronico.pdf. Acesso em 20 abr. 2023.

COSTA, Lorraine Carvalho da; FERREIRA, Luisa Lemos. A função social nos direitos autorais. *In*: WACHOWICZ, Marcos (Org.). **Anais do XXII CODAIP**: Congresso de Direito de Autor e Interesse Público. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, pp. 1251/1275.

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**. Vol. 11, N. 1. Inverno de 2012, pp. 12-13. Tradução livre.

FERGUSON, Kirby. **Everything is a Remix Remastered**, 2015. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=nJPERZDfyWc&list=PL68UIRBIMpR2bG3LJ5Jo2CJ23x_OF4phg. Acesso em 02 nov. 2023.

FISHER, William. Theories of Intellectual Property. *In*: MUNZER, Stephen Munzer (Org.), **New Essays in the Legal and Political Theory of Property**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

GONÇALVES, Luciana Helena. **Arte e Resistência: O museu como *persona* e o direito de autor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GROSVENOR, Bendor. The reproduction fee hustle: Museums 'licensing demands are a pernicious tax on scholarship. **The Art Newspaper**. 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www.theartnewspaper.com/2017/11/20/the-reproduction-fee-hustle>. Acesso em 20 abr. 2023.

HELLER, Michael; SALZMAN, James. **Mine!** How the hidden rules of ownership control our lives. New York: Doubleday, 2021. Versão digital, Ebook.

HERNÁNDEZ, Marianne Díaz. **Memes para sobreviver al Apocalipsis: Desafíos desde la propiedad intelectual para el tratamiento de obras derivadas digitales en América Latina**. America Latina: Derechos Digitales, 2021. Disponível com licença Creative Commons 4.0 Internacional em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/150721_Derechos-Digitales_Memes-para-sobrevivir-al-apocalipsis.pdf. Acesso em 02 nov. 2023.

ICOM. **Código de Ética para Museus**. 2009. Disponível em: [http://icom.org.br/wp-content/themes/colorwaytheme/pdfs/codigo%20de%20etica/codigo de etica lusofono iii 2009.pdf](http://icom.org.br/wp-content/themes/colorwaytheme/pdfs/codigo%20de%20etica/codigo%20de%20etica%20lusofono%20iii%2009.pdf). Acesso em 19 abr. 2023.

JOHNSTON, Rich. Bill Willingham Declares Fables is Public Domain, What Will DC Do Now? **Bleeding Cool**, 14 set. 2023. Disponível em: <https://bleedingcool.com/comics/bill-willingham-declares-fables-is-public-domain-what-will-dc-do-now/>. Acesso em 14 nov. 2023.

MCLEOD, Kembrew. How copyright law changed hip hop: An interview with Public Enemy's Chuck D and Hank Shocklee. **Stay Free!**. 01 Jun. 2004. Disponível em:

<https://littlevillagemag.com/how-copyright-law-changed-hip-hop-an-interview-with-public-enemys-chuck-d-and-hank-shocklee/>. Acesso em 03 nov. 2023.

MAGALHÃES, Fernanda; DORIGO, Clara; TRINDADE, Eduarda. Caso Warhol v. Goldsmith: Uso justo aplicado às artes plásticas. **Conjur** - Consultor Jurídico, 05 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-05/opiniao-warhol-goldsmith-uso-justo-aplicado-artes>. Acesso em 05 set. 2023.

MORAES, Rodrigo. **Os direitos morais do autor**: Repersonalizando o direito autoral. 2. Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

PENKAL, Lígia Loregian; CORTIANO, Marcelle. O artigo 14 da Diretiva (UE) 2019/790 e a proteção do domínio público. **Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - GEDAI**. 18 mai. 2021. Disponível em: <https://www.gedai.com.br/o-artigo-14-da-diretiva-ue-2019-790-e-a-protecao-do-dominio-publico/>. Acesso em 20 abr. 2023.

UNITED STATES COPYRIGHT Office. **Circular 15a**: Duration of Copyright. Revisada em fev. 2023. Disponível em: <https://www.copyright.gov/circs/circ15a.pdf>. Acesso em 16 nov. 2023.

WALLACE, Andrea; DEAZLEY, Ronan. **Display at your own risk**: An experimental exhibition of digital cultural heritage, 2016. Available at <https://displayatyourownrisk.org/publications/>. Accessed on Aug. 02, 2023.

Legislação Estrangeira

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2019/790**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790&from=SL>. Acesso em 20 abr. 2023.

UNITED KINGDOM. **Copyright, Designs and Patents Act 1998**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/48/contents>. Acesso em 20 abr. 2023.

UNITED STATES. **Copyright Act 1976**. Section 17 of the United States Code. Disponível em: <https://www.copyright.gov/title17/>. Acesso em 05 set. 2023.

Recursos nos tribunais superiores: o impacto do filtro de relevância na admissibilidade do Recurso Especial

Manuela Rabello Chaves Freitas¹

Resumo: Após uma década de tramitação, o texto definitivo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 39/2021, intitulada de “PEC da relevância”, foi aprovada em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados. A PEC objetivou e introduziu um novo requisito de admissibilidade recursal, visando à otimização dos trabalhos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), semelhante aos requisitos da repercussão geral já existentes e implementados no recurso extraordinário, bem como a transcendência no recurso de revista. Como resultado, em 15 de julho de 2022² foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 125, a qual altera o art. 105 da Constituição para instituir, também no recurso especial, a necessidade de cumprir o requisito de relevância das questões de direito federal em matéria infraconstitucional. Assim, propõe-se analisar a implementação do filtro da relevância como um requisito de admissibilidade do REsp sob a ótica de que o Superior Tribunal de Justiça busca agora atuar como uma "Corte de precedentes", e não mais como "outra instância" do Poder Judiciário. Em suma, foi traçado um quadro fático da origem desse mecanismo, delineando suas implicações básicas, os limites para sua aplicação, e o histórico de aplicação no Superior Tribunal de Justiça, para que, ao final, se delimite os mecanismos pelos quais o filtro de relevância adentrará — de forma prática — no ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: Recurso especial; Relevância; Tribunais Superiores, Precedentes; STJ; Filtro recursal; Direito Processual Civil; PEC da relevância.

¹ Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB); estudante em mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Emenda Constitucional nº 125, de 14 de julho de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc125.htm. Acesso em: 3 de ago. de 2023.

Appeals in higher courts: the impact of the relevance filter on the admissibility of the Special Appeal

Manuela Rabello Chaves Freitas

Abstract: After a decade of proceeding, the final text of the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 39/2021, known as the “*Relevance PEC*”, was approved in two rounds of voting in the Chamber of Deputies. The PEC aimed to introduce a new requirement for appeal admissibility, aimed at optimizing the work of the Superior Court of Justice (STJ), similar to the requirements of “*general repercussion*” already existing and implemented in extraordinary appeals, as well as “*transcendence*” in magazine appeals. As a result, on July 15, 2022, Constitutional Amendment (EC) 125 was enacted, amending art. 105 of the Constitution to establish, also in special appeals, the need to comply with the requirement of relevance of questions of federal law in infra-constitutional matters. The proposal is thus to analyze the implementation of the relevance filter as a requirement for admissibility of the REsp from the perspective that the Superior Court of Justice now seeks to act as a “*Court of precedents*”, and no longer as “*another instance*” of the Judiciary. In short, a factual picture was drawn of the origin of this mechanism, outlining its basic implications, the limits to its application, and the history of its application in the Superior Court of Justice, so that, in the end, the mechanisms by which the relevance filter will enter — in a practical way — the Brazilian legal system are delimited.

Keywords: Special resource; Relevance; Superior Courts, Precedents; Superior Court of Justice; Appeal filter; Civil Procedural Law; Relevance PEC.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgInt - Agravo Interno

CF - Constituição Federal

CPC - Código de Processo Civil

EC - Emenda Constitucional

NUGEPNAC - Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

RE - Recurso Extraordinário

REsp - Recurso Especial

RISTJ - Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça

RR - Recurso Repetitivo

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJ - Tribunal de Justiça

TRF - Tribunal Regional Federal

INTRODUÇÃO

A crise de sobrecarga processual nos Tribunais Superiores do Brasil é, há anos, um desafio sistêmico que afeta a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional. Diante desse cenário, o presente artigo científico buscará analisar a crise de superlotação processual nas Cortes, com enfoque na necessidade da criação do filtro de relevância no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Outrossim, será realizado um destaque para a própria criação do tribunal superior e uma comparação inevitável da relevância no recurso especial com a figura da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal (STF), buscando entender as possíveis semelhanças e diferenças entre esses mecanismos.

Ademais, o número crescente de processos que chegam a esses tribunais tem impactado negativamente a celeridade processual, a qualidade das decisões e a eficiência do sistema judiciário. Nesse mesmo sentido, sabe-se que a morosidade presenciada atualmente gera uma grave insegurança jurídica, minando a confiança dos cidadãos em um sistema de justiça eficaz.

Não obstante, para tentar solucionar essa crise, a Emenda Constitucional (EC) 125, por meio da alteração do art. 105 da Constituição Federal, instituiu, também no recurso especial, a necessidade de cumprir o requisito de relevância das questões de direito federal em matéria infraconstitucional. Este mecanismo busca selecionar os casos com relevância nacional e impacto jurisprudencial, permitindo que o tribunal concentre seus esforços apenas nas matérias ainda não analisadas, afastando-se da mera análise fática — a qual deve ser preocupação apenas das instâncias inferiores —.

Logo, o filtro de relevância é uma tentativa de racionalizar o uso dos recursos do tribunal e direcioná-los para casos de interesse público e jurídico relevante. Essa medida é crucial para evitar que o STJ seja sobrecarregado com processos de menor impacto e, ao mesmo tempo, garantir que as questões mais relevantes sejam analisadas com a devida qualidade processual.

Diante disso, o objetivo central da pesquisa é observar se o filtro da relevância é de fato uma medida capaz de solucionar a crise do STJ, bem como explicitar os seus impactos

na admissibilidade do Recurso Especial. Ocorre que esse filtro foi inspirado, em grande medida, na repercussão geral adotada pela Corte Suprema, sendo assim, em dado momento da pesquisa será feita uma análise do procedimento e das consequências do filtro da repercussão geral no STF.

A metodologia de pesquisa do artigo consistiu em um caráter bibliográfico e documental, analisando materiais e conteúdos já existentes por meio da consulta em livros, revistas, sites, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e outros documentos que abordam a temática pesquisada sob uma leitura crítico-reflexiva acerca do objeto de estudo.

Nesse viés, é adotada a revisão bibliográfica de doutrinas e artigos científicos, almejando explorar conceitos apontados pelos autores como sendo centrais à controvérsia. Outrossim, foi trilhado um raciocínio dedutivo, partindo-se do geral para o particular, sendo realizada vasta pesquisa documental e jurisprudencial, bem como pesquisa e análise da legislação e da doutrina pátria, a fim de comprovar e comparar as conclusões alcançadas durante a pesquisa.

Dessa forma, o artigo conta com uma abordagem exploratória qualitativa, de modo a descobrir as bases e trazer informações que permitam chegar ao resultado previsto, ou que pelo menos permita formular e desenvolver a hipótese central da pesquisa, qual seja: o impacto do filtro de relevância na admissibilidade do Recurso Especial. Por fim, cumpre destacar que também foram feitas referências às decisões judiciais proclamadas pelo STJ, visando conferir maior legitimidade ao trabalho, ante às conclusões, por vezes imprecisas, ao caso concreto.

O primeiro capítulo deste artigo científico abordará o contexto histórico da implementação dos recursos repetitivos, explorando todos os alicerces da sua criação até a inevitável elaboração e implementação do filtro de relevância no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, demonstrar-se-á uma retrospectiva do cenário fático em que se deu a criação do Superior Tribunal de Justiça, bem como de suas competências e funções jurisdicionais. Outrossim, foi fundamental pontuar e aprofundar acerca da crise de congestionamento processual no STJ, presente principalmente a partir dupla função — Corte de Cassação e Corte de Precedentes — assumida pelo tribunal. Somente assim poderá ser observado como os repetitivos resultaram na incorporação da relevância da questão federal no Superior Tribunal de Justiça.

Seguindo essa linha de raciocínio, no segundo capítulo, pretende-se tratar com maior especificidade da sistemática do filtro de relevância propriamente dita, traçando um panorama e trazendo a perspectiva da relevância como um requisito de admissibilidade do Recurso Especial. Dessa forma, é realizado um comparativo inevitável com o instituto da repercussão geral, analisando também o seu processo de formulação e instauração a partir dos marcos normativos.

Como consequência, no terceiro capítulo destaca-se a outra forma de se analisar o filtro de relevância, ou seja, a sua adoção como uma técnica de julgamento, tal como ocorre no Supremo Tribunal Federal. Nesse âmbito, o grande questionamento é "O instituto da relevância é um mero filtro recursal ou também um formador de precedentes?", bem como entender o Superior Tribunal de Justiça com base em sua "nova" atuação como "Corte de precedentes" e não como "mais uma instância" do poder judiciário.

Nesse mesmo viés, almeja-se observar o instituto da repercussão geral como um mecanismo de unificação do direito atrelado à função de Suprema Corte que o STF exerce, de modo a comparar a sua teoria e atuação prática com a do STJ.

Por fim, demonstra-se sobre como a relevância afeta o que entendemos por "acesso à justiça", abarcando o ressignificado necessário do termo justamente para realizar uma conclusão de como a implementação do filtro de relevância na Corte Superior poderia ser considerada como uma questão prejudicial que dificultaria o acesso dos cidadãos às instâncias superiores. Assim, pretende-se interligar os principais pontos suscitados anteriormente para que se possa delimitar os mecanismos pelos quais o filtro de relevância adentrará no ordenamento jurídico pátrio, visualizando-se as consequências de sua incorporação para o sistema de precedentes e para a democracia.

1. Contexto histórico: da implementação dos recursos repetitivos a criação do filtro de relevância

É indubitável que o Superior Tribunal de Justiça desempenha um papel crucial para o funcionamento do sistema judiciário brasileiro, atuando como o guardião da uniformização da interpretação da lei federal. É exatamente nesse sentido que podemos pontuar que foi necessária e essencial a sua criação com o advento da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, cumpre elencar alguns detalhes referentes à criação do STJ e a especificação de suas exatas competências. Segundo o Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

“O Superior Tribunal de Justiça é uma criação da Constituição de 1988. A discussão travada em torno da chamada crise do recurso extraordinário e da admissão da arguição de relevância para apreciação dos recursos interpostos sob a alegação de afronta ao direito federal ordinário favoreceu a criação de uma Corte que, ao lado do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho, se dedicasse a preservar a interpretação adequada e a unidade do direito federal ordinário em relação às causas julgadas pelos tribunais federais comuns e pelos tribunais estaduais” (Mendes; Branco, 2017, p. 887).

Seguindo essa linha de raciocínio, cabe destacar que há um certo consenso na doutrina jurídica sobre o motivo pelo qual foi necessário estabelecer uma nova Corte no sistema legal brasileiro. A partir de 1988, o Superior Tribunal de Justiça começou a assumir a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar questões de direito federal comuns, que anteriormente eram ventiladas apenas através da arguição de relevância.

Quanto às suas atribuições, a Corte Superior exerce funções jurisdicionais em caráter originário e recursal, sendo responsável por supervisionar o cumprimento da lei no âmbito federal. Portanto, as disputas jurídicas que outrora eram arguidas por meio de recurso extraordinário passaram a ser suscitadas por meio do recurso especial, e essa é a tarefa central do STJ: analisar questões de direito "abaixo da Constituição". Todavia, transferida a competência recursal de uma Corte para outra, impôs-se ao STJ, desde o princípio, a convivência com a crise numérica do Judiciário, inclusive em razão deste acumular dupla função como Corte de Cassação e de Corte de Precedentes (Mendes; Branco, 2017, p. 888).

Logo, os recursos repetitivos vieram como uma resposta legislativa à sobrecarga do STJ e à necessidade de uniformizar a interpretação da lei federal em casos idênticos ou similares, sendo a melhor solução encontrada a época para lidar com o crescente número de recursos que chegam ao tribunal.

Ante o elencado, neste texto traçaremos um panorama histórico da implementação dos recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça, discutindo por que eles não foram capazes de findar a crise do tribunal e como a introdução do filtro de relevância se tornou uma medida essencial para o bom funcionamento da Corte.

Em agosto de 2023 a Lei 11.672/2008³, comumente conhecida como Lei dos Recursos Repetitivos, completou 15 anos de vigência. A referida lei permitiu que a tese jurídica fixada em apenas um julgamento fosse aplicada para solucionar múltiplos processos com a mesma controvérsia jurídica, afastando a questão fática do caso e inovando a atuação do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Nesse viés, a Lei dos Recursos Repetitivos foi responsável justamente por tornar, de certa forma, "desnecessária" a atuação individualizada do STJ em casos que tenham similaridade em suas questões jurídicas, tornando-se um marco e uma transição na prática da corte. Assim, a lei se tornou primordial para uniformizar a jurisprudência pátria, de modo a aumentar a segurança jurídica e reduzir o volume da demanda processual — fato que, como se perceberá, não atingiu a totalidade de sucesso —.

Antes de mais nada, cumpre destacar, de forma literal, o que são os recursos repetitivos, o seu real impacto e como o contexto histórico de sua implementação levaram a criação do filtro de relevância. Portanto, consoante a definição do Superior Tribunal de Justiça⁴, uma Tese ou Recurso Repetitivo (RR)

"É o recurso julgado pela sistemática descrita no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em que o STJ define uma tese que deve ser aplicada aos processos em que discutida idêntica questão de direito. A escolha do processo para ser julgado como repetitivo pode recair em processo encaminhado pelos tribunais de origem como representativo de controvérsia (art. 256-I do RISTJ⁵) ou em recurso já em tramitação."

Exatamente nesse contexto, o art. 1.036 e seguintes do Código de Processo Civil preconiza que *"sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento (...)"*. Assim, a análise do mérito recursal pode ocorrer por amostragem, mediante a seleção de recursos que representem, de maneira adequada, a controvérsia. Em síntese, o Recurso repetitivo é aquele que representa um conjunto de recursos especiais de teses processuais e questão de direito idênticas.

Outrossim, se faz evidente que a Lei 11.672/2008 introduziu esse mecanismo no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de que o tribunal selecionasse alguns processos

³ Lei nº 11.672, de 8 de maio de 2008. Disponível em: [L11672](#). Acesso em: 10 de ago. de 2023.

⁴ STJ: Recursos repetitivos. Disponível em: [Tema ou Recurso Repetitivo \(RR\)](#). Acesso em: 12 de ago. de 2023.

⁵ Capítulo II-A - Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: [Capítulo II-A Do Recurso Especial Repetitivo - Artigo 256 a 256-X - Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça](#). Acesso em: 10 de ago. de 2023.

representativos para julgamento e estendesse sua decisão para todos os casos semelhantes — sobrestados em instâncias inferiores —, aumentando a eficiência do STJ ao eliminar a necessidade de julgar milhares de casos praticamente idênticos e objetivando a maior fluidez das decisões, bem como o descongestionamento processual que assolava a atuação do Tribunal. E, no mesmo sentido da repercussão geral no Recurso Extraordinário, os maiores detalhes desse procedimento eram determinados pelo próprio Tribunal.

A fim de tornar efetivo e colocar em prática o proferido, logo após a publicação da Lei dos Recursos Repetitivos, o STJ estabeleceu os primeiros procedimentos relativos ao seu rito de processamento e julgamento, os quais foram dispostos por meio da Resolução 8/2008⁶, e determinavam que a decisão proferida pela Corte Superior deveria ser seguida pelos Tribunais de segunda instância, criando um efeito vinculante das decisões.

Em sequência foi firmado um acordo de cooperação entre o STJ, os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os dezesseis Tribunais de Justiça (TJs) até então existentes, o qual foi essencial para o estabelecimento taxativo dos procedimentos para a seleção de recursos, os critérios sobre juízo de admissibilidade, a suspensão de processos e a forma de julgamento dos processos suspensos pelo rito dos repetitivos. Sem esse acordo seria ainda mais difícil atingir uma isonomia na atuação dos Tribunais no que tange a aplicação dos recursos repetitivos.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o julgamento dos Recursos Repetitivos ganhou um papel de destaque através de textos específicos que discorrem sobre a sua a uniformização dos Tribunais. Exatamente nesse sentido, o art. 926 do CPC compila a nova sistemática processual, citando a busca pela uniformidade jurisprudencial, mantendo-a estável, íntegra e coerente. No artigo seguinte, a Lei Ordinária determina que os juízes e tribunais devem observar diversas decisões, dentre elas o que for decidido no “*julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos*”⁷.

Em outros termos, com a incorporação do CPC de 2015, o entendimento da Corte Superior nos recursos afetados deve ser seguido a risca nos processos suspensos e repetidos, tornando-se um passo fundamental a caminho da homogeneização do judiciário. Inclusive, o

⁶ Resolução 8/2008. Disponível em: [BDJur - Resolução n. 8, de 7 de agosto de 2008](#). Acesso em: 10 de ago. de 2023.

⁷ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
(...) III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (...)

referido entendimento é evidenciado e reafirmado nos artigos seguintes do Código Processual.

Em síntese, a nova sistemática processual civil objetivou, entre outras coisas, que os repetitivos significassem mais do que apenas uma "forma de desafogo numérico" para a crise de congestionamento processual. Veja-se o que diz Humberto Theodoro Júnior acerca da matéria:

(...) o NCPC adotou na política de valorização da jurisprudência como instrumento comprometido com a segurança jurídica e o tratamento isonômico de todos perante a lei.

Por isso, o mecanismo dos arts. 1.036 a 1.041 não deve ser visto como simples técnica de combater o enorme volume de recursos que se acumulam de forma cada vez maior nos tribunais superiores. Integra ele um grande **sistema processual voltado, precipuamente, para uniformizar e tornar previsível a interpretação e aplicação da lei, com vistas à segurança jurídica, que por sua vez pressupõe previsibilidade e repugna a instabilidade da ordem normativa** (Theodoro, 2016, p. 1.157, *grifo nosso*).

Logo, é fundamental a importância que o Código de Processo Civil de 2015 traz para os precedentes qualificados firmados pelo STJ nos julgamentos de recursos repetitivos, facilitando inclusive a publicidade e o acesso dos dados necessários por todas as partes envolvidas na esfera do judiciário.

Devidamente explanada a definição, a importância e a implementação dos recursos repetitivos, faz-se necessário elencar-se brevemente o procedimento de como é realizado o seu julgamento. Segundo a legislação processual, tudo se inicia quando os tribunais de origem notam a situação de múltiplos recursos da mesma demanda processual. Dentro dessa primeira situação, cabe elencar que a competência para escolha dos recursos e dos temas não é exclusiva dos tribunais de 2ª instância recorridos e o próprio STJ ("de ofício") pode perceber a existência das repetições.

Em seguida, a Presidência ou Vice-Presidência do Tribunal em questão irá selecionar dois ou mais recursos que representem a relação jurídica discutida de forma ampla, afetando-se o tema — admitindo-o como recurso representativo de controvérsia — para decidir se a questão será julgada sob a sistemática dos repetitivos ou não. Frise-se que somente esses recursos escolhidos são remetidos ao Superior Tribunal de Justiça e essa seleção prévia não vincula o Tribunal Superior, que pode eleger outros recursos como os paradigmas da questão.

Assim, quando um recurso é classificado como repetitivo, automaticamente o trâmite dos demais recursos será suspenso no tribunal de origem até o pronunciamento definitivo do

STJ sobre a matéria, consoante o disposto no art. 1º, §3º, da Resolução 8/2008, e se encaminhará o “recurso representativo de controvérsia” a Corte Superior para julgamento.

Outrossim, o julgamento é dividido em duas etapas: no primeiro momento, o Relator do caso — o qual é escolhido por sorteio — analisa e decide se a questão debatida é realmente razoável e “digna” de afetação, sendo assim definida a sua real admissibilidade. Em caso positivo, os processos já sobrestados permanecem suspensos e é determinada a “questão submetida a julgamento”.

Por outro lado, no segundo momento é realizado, pelas Seções ou pela Corte Especial, o julgamento voltado ao mérito do Recurso Especial. Após afetação, julgamento e publicação da decisão colegiada sobre o tema repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça, a mesma solução deverá, impreterivelmente, ser aplicada aos demais processos que estiverem suspensos na origem. Toda a sistemática narrada visa concretizar os princípios da celeridade, isonomia e segurança jurídica às partes envolvidas na relação processual.

Diante do tema, sabe-se que até julho de 2023⁸, o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC)⁹ registrou a incrível marca de 1.204 temas afetados para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos. Ademais, cumpre destacar que, do número total, 92 casos ainda aguardam julgamento e no presente ano já chega em 26 o número dos temas afetados. Por outro lado, a diferença entre o número de temas afetados e a quantidade de temas efetivamente julgados pode ocorrer devido ao cancelamento de alguns — atualmente 182 —, em que tanto o relator do recurso repetitivo quanto o colegiado podem decidir por cancelar um tema.

Apesar da boa intenção por trás da criação recursos repetitivos, a crise de congestionamento processual no STJ persistiu. Primeiramente, a legislação não definiu critérios claros para a seleção dos casos representativos, o que levou a uma aplicação heterogênea e, em alguns casos, arbitrária dessa ferramenta. Além disso, a quantidade de recursos repetitivos apresentados continuou a crescer exponencialmente, sobrecarregando ainda mais o tribunal.

⁸ STJ: Temas afetados para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos. Disponível em: [STJ ultrapassa marca de 1.200 temas afetados para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos](#). Acesso em: 19 de ago. de 2023.

⁹ Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Precedentes/informacoes-gerais/nucleo-de-gerenciamento-de-precedentes-e-de-acoes-coletivas>. Acesso em: 19 de ago. de 2023.

Outro problema crucial foi a falta de eficácia das decisões proferidas em recursos repetitivos em vincular os tribunais de instâncias inferiores. A jurisprudência fixada pelo STJ nem sempre era seguida de forma uniforme, o que minava o objetivo de uniformização da interpretação da lei federal. Outrossim, não podemos deixar de pontuar que, em virtude da sistemática dos repetitivos, diversas questões também deixaram de tramitar em processos judiciais simplesmente porque houve uma definição pelo STJ, corte incumbida de dar a última palavra na interpretação da lei federal.

Ante o exposto, tornou-se inevitável e urgente a adoção de uma nova medida para sanar a crise. Dai a necessidade de criar um filtro de relevância para selecionar os casos que efetivamente demandavam a análise pela Corte Superior.

Em síntese, é evidente que a implementação dos recursos repetitivos no STJ, a partir da aprovação e entrada em vigor da Lei 11.672/2008, foi uma tentativa importante de lidar, e tentar solucionar, a crise de congestionamento processual. Todavia, também ficou perceptível que essa medida não foi suficiente para solucionar os problemas enfrentados pelo tribunal, principalmente devido à falta de critérios específicos e o contínuo aumento da demanda processual, fazendo com que os julgadores de certa forma tivessem que "julgar mais com menos qualidade".

Assim é o entendimento de Luiz Guilherme Marinoni, que aborda a necessidade da readequação do STJ como, de fato, uma Corte de Precedentes e não "mais uma instância" de mera "correção", mas atribui aos Recursos Repetitivos uma solução equivocada e sem muitos efeitos práticos para sanar com o congestionamento numérico da Corte.

"A evolução do pensamento jurídico evidenciou que o Superior Tribunal de Justiça tinha que se libertar da função que exercia desde a Constituição de 1988, na linha das cortes supremas de correção. Porém, destituída de um filtro capaz de lhe permitir selecionar questões para exercer sua função interpretativa, a corte brasileira foi obrigada a optar por uma trilha que se mostrou equivocada"¹⁰

Nesse panorama, a introdução do filtro de relevância — que será detalhadamente abordada nos capítulos seguintes — representa uma evolução necessária no sistema jurídico brasileiro, visando direcionar os recursos do STJ para casos que realmente têm impacto nacional e relevância jurídica, retomando o preceito essencial da Corte: "julgar menos casos

¹⁰ Disponível em: [ConJur - Dos recursos repetitivos à relevância da questão federal no STJ](#). Acesso em: 1 de ago. de 2023.

e com excelência técnica", de modo que não haja mais inconsistências e divergências internas, subindo apenas os temas que realmente ainda não foram pacificados.

Por fim, sabe-se que essa mudança é fundamental para assegurar a eficiência do Tribunal Superior e a uniformização da interpretação da lei federal no Brasil, promovendo, assim, a estabilidade, a equidade e previsibilidade no sistema judiciário do país, fundamentos essenciais para o pleno funcionamento do Judiciário e garantia dos direitos dos cidadãos.

2. O filtro de relevância como requisito de admissibilidade do Recurso Especial

Preliminarmente, faz-se necessário discutir sobre a importância de se ter um sistema de precedentes não simplesmente como uma ferramenta de gestão de casos, mas como uma consequência do amadurecimento da metodologia da ciência do direito. Há uma clara distinção entre texto e norma, sendo necessário perceber as possibilidades interpretativas diante dos textos normativos, bem como a importância de ter uma palavra final do Estado a respeito do direito que rege a vida dos cidadãos. Em síntese, não se pode normalizar o ato costumeiro de se ter decisões distintas sobre casos idênticos, a depender exclusivamente do juiz designado.

O Poder Judiciário, por meio do sistema de precedentes, tenta cumprir a função essencial de conferir segurança jurídica e cognoscibilidade, nos informando qual o direito que vai reger as nossas relações. Em suma, o amadurecimento desse sistema é um imperativo de segurança jurídica, pois confere isonomia e até mesmo liberdade aos jurisdicionados. Afinal, como seríamos realmente livres se não sabemos sequer o direito que rege as nossas vidas?

Nesse viés, a implementação dos filtros recursais — seja a repercussão geral, a relevância ou a transcendência — pelos Tribunais Superiores é essencial para que as Cortes trabalhem de forma coerente e com racionalidade, conseguindo alcançar o ideal de "*judgar menos para julgar melhor*" (Marinoni, 2014, p. 152-153). Até porque não faz sentido algum o Tribunal enfrentar diariamente o mesmo tema, justamente porque isso alarga a possibilidade de decisões distintas sobre uma mesma matéria, o que apenas congestionava o sistema processual e impede que as Cortes Superiores possam definir o que e quando vão julgar.

Diante do já elencado contexto histórico, a Constituição Federal de 1988, por meio do art. 105, trouxe a necessidade da criação do Superior Tribunal de Justiça na busca por

segurança jurídica e isonomia entre as cortes. Assim, faz-se necessária a repetição de que, na prática, o STJ funcionaria como guardião da matéria infraconstitucional, unificando e pacificando soluções a litígios recorrentes.

Todavia, com o passar dos anos o Superior Tribunal de Justiça começou a ser visto como mais uma instância do judiciário brasileiro, com o diferencial de ter a competência para analisar matérias relacionadas ao direito federal infraconstitucional. Essa perspectiva equivocada e já enraizada no pensamento dos que buscam o Tribunal Superior se deve ao fato de que diariamente são submetidos os mais diversos casos a Corte sem que seja observada a real relevância e impacto jurídico, social, econômico e político da questão debatida. Nesse sentido, não é exagero apontar que com uma mera alegação de violação à legislação federal o tribunal já possibilitava a análise do caso concreto.

O cenário em questão é extremamente perigoso, visto que, por diversas vezes, são julgadas demandas com temas extremamente parecidos — senão idênticos —, fazendo com que o STJ se distancie da sua competência originária. No AgInt no REsp 1.677.653¹¹, o ministro Luis Felipe Salomão discorreu exatamente sobre esse impasse ao afirmar que: *"o recurso especial tem como escopo a defesa da higidez do direito objetivo e a unificação da jurisprudência em matéria infraconstitucional, não se admitindo que o STJ funcione como mera instância revisora, pois não é essa sua missão constitucional"*.

Logo, com a perda gradual do seu princípio fundador, o tribunal passou a ser visto como uma mera corte de controle e de revisão da decisão dos tribunais de segundo grau e o excessivo número de processos remetidos ao STJ intensificou a mentalidade de que o tribunal teria a função de uma terceira instância revisora de causas cujo interesse só diz respeito ao caso concreto.

Cumprir pontuar que inicialmente um dos instrumentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça para preservar o seu papel de corte de precedentes foi a implementação da tão conhecida Súmula 7¹², a qual teve o seu enunciado aprovado no sentido de *"a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"*. Em síntese, a súmula em questão preconiza que no julgamento do recurso especial não cabe qualquer tipo de reapreciação de fatos ou provas, devendo o STJ se limitar unicamente a reanálise de questões

¹¹ Disponível em: [Revista Eletrônica](#). Acesso em: 1 de out. de 2023.

¹² Disponível em: [STJ - Súmulas do STJ](#). Acesso em: 8 de out. de 2023.

jurídicas. Nesse sentido, o temido enunciado serve como o maior filtro indireto para juízo impeditivo de admissibilidade em REsp pela Corte (Streck, 2023, p. 342)¹³.

Outrossim, é importante pontuar que, justamente para que não haja o desvirtuamento da função originária da Corte Superior, o recurso especial possui pressupostos de admissibilidade além dos requisitos comuns aos recursos, quais sejam: (a) atacar decisão de tribunal estadual ou regional; (b) não discussão de fatos ou direito; (c) esgotamento dos recursos ordinários; e (d) prequestionamento de decisões judiciais.

Ainda nesse sentido, o filtro de relevância no STJ surge inicialmente para atuar como mais um requisito de admissibilidade do recurso especial, condicionando a sua análise à presença de critérios previamente estabelecidos. Nesse contexto, como destaca Cândido Rangel Dinamarco, *"a admissibilidade de um recurso representa uma etapa fundamental no processo, permitindo que a jurisdição superior se concentre nas questões efetivamente relevantes"* (Dinamarco, 2015, p. 342).

Desse modo, com a Emenda Constitucional nº 125 de 2022 foram introduzidos ao artigo 105 da Constituição Federal Brasileira os §§2º e 3º, veja-se:

§ 2º No recurso especial, o recorrente deve demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que a admissão do recurso seja examinada pelo Tribunal, o qual somente pode dele não conhecer com base nesse motivo pela manifestação de 2/3 (dois terços) dos membros do órgão competente para o julgamento.

§ 3º Haverá a relevância de que trata o § 2º deste artigo nos seguintes casos: I - ações penais; II - ações de improbidade administrativa; III - ações cujo valor da causa ultrapasse 500 (quinhentos) salários mínimos; IV - ações que possam gerar inelegibilidade; V - hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça; VI - outras hipóteses previstas em lei.

A referida inclusão surge como uma medida essencial para que a Corte Superior tenha de fato uma dedicação exclusiva a temas relevantes, reduzindo a quantidade de recursos submetidos e conseqüentemente melhorando a qualidade técnica das decisões (Marinoni; Mitidiero; Arenhart, 2015, p. 548).

Consoante os ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover, *"os requisitos de admissibilidade são etapas indispensáveis no processo de seleção de recursos, uma espécie de filtro que visa permitir que apenas os casos mais relevantes cheguem à apreciação do tribunal superior"* (Grinover, 2009, p. 208). Nesse viés, o filtro de relevância desempenha o

¹³ STRECK, Lenio Luiz. Emenda da relevância: Da solução do problema aos problemas da solução. In: Marques, Mauro Luiz Campbell (Org. Geral). A relevância da questão federal no recurso especial. Londrina, PR: Thoth 2023. p. 342.

papel de "*guardião da seletividade recursal*" (Diniz, 2018, p. 311), buscando direcionar a atenção da Corte Superior exclusivamente para os casos que evidenciem impacto nacional e relevância jurídica, evitando com que matérias menos relevantes sobrecarreguem o sistema judiciário.

Nessa primeira possibilidade de caminho processual, a adoção do filtro de relevância seria como um filtro de admissibilidade individual. Logo, nessa hipótese de implementação, ele se configuraria como um mero requisito de admissibilidade, sujeito a uma avaliação caso a caso, sem implicar na criação de precedentes. Portanto, a turma designada analisaria diretamente no recurso a presença ou não de relevância da matéria. Desse modo, a sua função seria tão somente a de reduzir o número de recursos que vão ser efetivamente analisados, semelhante ao que já ocorre no requisito de transcendência no recurso de revista (Vianna; Pavelski, 2020, p. 250-267).

Ademais, essa também não parece ser a intenção da alteração constitucional dirigida ao recurso especial, visto que a princípio a relevância tenta muito mais se aproximar da repercussão geral — que além de ter por objetivo a diminuição da quantidade de processos, também pretende alterar o funcionamento dos recursos especiais e da Corte Superior — do que da transcendência. Nesse mesmo viés, a experiência da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal nos comprova que a utilização do filtro recursal apenas como requisito de admissibilidade não é suficiente para resolver a superlotação do sistema judiciário.

Outrossim, se o STJ usar o filtro apenas com o intuito de negar em cada caso a relevância e não julgar os temas propriamente ditos, os processos vão continuar subindo e o problema não será resolvido, muito pelo contrário, a implementação terá sido em vão. Isso porque haverá casos em que um mesmo tema terá a sua relevância reconhecida e, em outros casos, negada — a depender de quem analisará —, afastando por completo o propósito de uniformização.

Em síntese, a ideia central é que é indispensável que os filtros recursais se aproximem, na maior medida possível, das técnicas de formação de precedentes, ou seja, não se pode ver os filtros como um instrumento apenas para negar a apreciação de casos concretos. Os filtros precisam ser vistos para além de um mero requisito de admissibilidade, ou seja, precisam e devem ser observados como um pontapé inicial, seja para o tribunal reconhecer a eficácia transcendente do caso concreto — informando a sociedade que ele não

vai apreciar o tema —, seja para o tribunal apreciar o tema e de fato formar um precedente sobre o conteúdo normativo do direito vigente daquela matéria.

É exatamente nesse sentido que, segundo Mitidiero (2022), a relevância da questão federal deve apresentar dupla composição, exigindo-se para o seu reconhecimento não apenas que a questão tenha repercussão econômica, social, política ou jurídica, mas, além disso, seja dotada de transcendência, ou seja, que tenha a capacidade de ultrapassar o mero interesse do caso concreto e das partes, conferindo de fato unidade ao direito.

Logo, o filtro de relevância trata-se de um objetivo institucional comum, no qual não se pode negar que as autoridades envolvidas nos polos de poder vejam o critério da relevância como uma alternativa viável para resolver o problema da sobrecarga numérica, como também ao propósito central de trazer cognoscibilidade e unicidade ao direito no âmbito federal.

Diante do exposto, torna-se evidente os dois modos possíveis de implementação do filtro de relevância: como o já abordado requisito de admissibilidade; e como técnica de julgamento. E é exatamente nesse sentido polissêmico que discutiremos, no capítulo seguinte, sobre a aplicação do filtro de relevância no Superior Tribunal de Justiça em um viés prático de aproximação com o instituto da repercussão geral e a sua institucionalização como técnica de julgamento para formação de precedentes.

3. Um filtro recursal ou um formador de precedentes? A relevância como técnica de julgamento e a comparação necessária com o instituto da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal.

É inegável as diversas questões polêmicas que assolam a implementação do filtro de relevância, dentre elas está o grande questionamento de como realmente será regulamentado o filtro, como um mero requisito de admissibilidade ou como uma técnica de julgamento — assim como a repercussão geral no STF —. Em síntese, é necessário apurar se quando reconhecida ou negada a relevância do caso, a demanda será apreciada isoladamente, com efeitos apenas no processo em questão, ou se o caso também será submetido à técnica de formação de precedente, com eficácia para além do caso concreto, em que a solução aplicada

para casos análogos e impedindo a remessa para o STJ de recursos com o mesmo tema (Mendes, 2023, p. 423)¹⁴.

Para entender o modelo processual que a relevância irá seguir, é fundamental compreender como funciona o instituto da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Mas afinal, o que é a repercussão geral propriamente dita? É impossível responder essa pergunta sem entender o que de fato acontece no STF.

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 incluiu no §3º do art. 102 da Constituição Federal¹⁵ a repercussão geral, um novo requisito para a interposição de Recursos Extraordinários. A medida inicialmente foi criada para frear o desvirtuamento da função institucional que a Corte Suprema estava enfrentando, sendo inclusive considerada um marco pela comunidade jurídica e vista como uma "reforma do judiciário" (Filho; Klotz; Siqueira, 2023, p. 50)¹⁶.

Inicialmente a repercussão geral também foi criada como um requisito de admissibilidade, em que todo o recurso extraordinário deveria necessariamente apresentar repercussão geral para entrar no Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, nem todo Recurso Extraordinário é julgado sobre o regime da repercussão geral. Então o que significa dizer que o tema foi julgado com repercussão geral, sendo que todo Recurso Extraordinário para ser admitido obrigatoriamente tem que apresentá-la?

O grande ponto acerca da conformação da repercussão geral no STF é justamente sobre esse ser um termo polissêmico: ora ele é visto como um requisito de admissibilidade, ora como uma técnica de julgamento, a depender do regime em que será enquadrado. E essa diferenciação é fundamental para entender o funcionamento da Corte Suprema e analisar o filtro da repercussão geral, bem como entender todas as virtudes e consequências por ele proporcionado.

Vejamos, se por um lado todo recurso extraordinário precisa de repercussão geral para entrar no Supremo Tribunal Federal, nem todo RE é submetido a técnica de formação de precedentes, e isso ocorre uma vez que na Corte Superior temos dois circuitos processuais

¹⁴ MENDES, Paulo. Relevância no Recurso Especial. Um requisito de admissibilidade ou uma técnica de julgamento? In: Marques, Mauro Luiz Campbell (Org. Geral). A relevância da questão federal no recurso especial. Londrina, PR: Thoht, 2023. p. 423.

¹⁵ § 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

¹⁶ FILHO; KLOTZ; SIQUEIRA. O filtro de relevância como novo pressuposto de admissibilidade do recurso especial, *op. cit.*, p. 50.

centrais possíveis de tramitação: o enquadramento da repercussão geral como um mero requisito de admissibilidade; e a sua utilização como técnica de julgamento para formação de precedentes.

Enquanto a Constituição Federal de 1988 previu, nos termos do art. 102, §3º, a repercussão geral apenas como um requisito de admissibilidade, o próprio Supremo Tribunal Federal amadureceu, nos últimos 15 anos, a utilização do instituto também em outro panorama, o da técnica de julgamento para formação de precedentes qualificados¹⁷.

Nesse panorama, o STF ao analisar a admissibilidade primária do recurso extraordinário verifica, entre outros fatores, se a postulação apresenta repercussão geral, definindo se o recurso realmente terá o seu mérito julgado. Ou seja, nesse momento será analisado se o tema é de fato relevante do ponto de vista social, jurídico, político ou econômico ao nível de transcender o mero caso concreto. Em caso positivo, é possível que seja deflagrado, também, um procedimento de formação de precedente vinculante denominado "*juízo sob o regime da repercussão geral*", em que esse instrumento — inicialmente visto apenas como um requisito de admissibilidade — assumirá o papel, também, de técnica de julgamento.

Em síntese, enquanto um mero requisito de admissibilidade, significa dizer que todo recurso extraordinário precisa ter repercussão geral para minimamente entrar no STF e ter o seu mérito analisado. Outrossim, também poderá ser instaurada uma técnica de julgamento para a formação de precedentes vinculantes, sendo esse um circuito mais específico e técnico, que ocorre em menor volume numérico que o anterior.

Ainda nesse contexto, cumpre destacar que o CPC utiliza dois termos distintos para a técnica de julgamento de formação de precedente vinculante no STF. Além de fazer referência ao julgamento de *recurso extraordinário repetitivo*, a Corte Suprema também se refere a essa técnica como *juízo sob o regime da repercussão geral*. Tal fato pode ser observado, por exemplo, nos textos normativos dos artigos 1.030, I, "a"; 1.035, §7º; 1.042, *caput*; e 1.042, §2º, todos do Código de Processo Civil.

Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá:

¹⁷ MENDES, Paulo. Relevância no Recurso Especial. Um requisito de admissibilidade ou uma técnica de julgamento? In: Marques, Mauro Luiz Campbell (Org. Geral). A relevância da questão federal no recurso especial. Londrina, PR: Thoth, 2023. p. 425.

I – negar seguimento:

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal *não tenha reconhecido a existência de repercussão geral* ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no *regime de repercussão geral*

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

(...)

§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º ou que aplicar entendimento firmado em *regime de repercussão geral* ou em *julgamento de recursos repetitivos* caberá agravo interno.

Art. 1.042. Cabe agravo contra decisão do presidente ou do vice-presidente do tribunal recorrido que inadmitir recurso extraordinário ou recurso especial, salvo quando fundada na aplicação de entendimento firmado em *regime de repercussão geral* ou em *julgamento de recursos repetitivos*.

(...)

§ 2º A petição de agravo será dirigida ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem e independe do pagamento de custas e despesas postais, aplicando-se a ela o *regime de repercussão geral e de recursos repetitivos*, inclusive quanto à possibilidade de sobrestamento e do juízo de retratação.

Por outro lado, o Supremo — em oposição indireta ao Código de Processo Civil — não utiliza a expressão "*julgamento de recurso extraordinário repetitivo*" nem o termo "*recurso extraordinário repetitivo*" como sinônimo de *técnica de formação de precedentes*, mas adota o termo "*julgamento sob o regime de repercussão geral*", mesmo que de forma prática todos esses sejam considerados sinônimos.

O Procurador da Fazenda Nacional, Paulo Mendes, em artigo para o JOTA¹⁸ sobre o recurso extraordinário (RE) e os seus circuitos processuais, apresentou um fluxograma detalhado¹⁹ que bem especifica os possíveis caminhos que o RE pode passar desde o momento em que ele é interposto nos tribunais de origem. Em uma tentativa de sintetizar o ilustrado, o recurso extraordinário entra no Superior Tribunal Federal pela presidência e, uma vez dentro, há a possibilidade de passar por cinco circuitos distintos, a depender da decisão de admissibilidade da presidência.

Como pode se retirar da interpretação do esquema, no STF há dois procedimentos iniciais utilizados como base para análise: (1) uma espécie de "procedimento comum" em que tramita a maioria dos recursos extraordinários (circuitos 1, 2, 3 e 4 do fluxograma); e (2) um "procedimento especial", o qual é representado justamente pelo denominado "regime de

¹⁸ Disponível em: [Recurso extraordinário e seus circuitos processuais](#). Acesso em: 31 de out. de 2023.

¹⁹ Anexo 1.

repercussão geral" (circuito 5 do fluxograma do STF). Ou seja, a maioria dos milhares de processos que tramitam diariamente no Supremo Tribunal Federal inegavelmente tem as suas decisões proferidas por qualquer um dos outros quatro circuitos iniciais, os quais representam possibilidades de trâmite do recurso extraordinário em que não haverá a formação de precedente.

Ademais, pode-se retirar a interpretação de que o chamado "procedimento comum" é bem mais flexível, sendo possível que o recurso extraordinário percorra diversos e variados caminhos, a depender unicamente das especificidades do caso concreto. Por outro lado, cumpre destacar também que a maioria dos recursos é impedida já na própria presidência do STF, seja por inadmiti-los, seja por devolvê-los à origem por já haver tema de repercussão geral firmado.

Nesse viés, apenas quando a presidência do Supremo identifica que um tema é relevante em um nível que transcenda o mero caso concreto, ele é submetido ao 5º circuito, que é justamente o regime de repercussão geral. O fluxograma demonstra, entre diversas conclusões, que o filtro recursal da repercussão geral por si só não eliminou — e nem eliminará — os outros quatro caminhos de análise possíveis no STF, de modo que diariamente ainda haverá milhares de decisões sendo proferidas exatamente dentro dessas possibilidades.

Outrossim, é por meio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC) que temos acesso ao universo total dos temas que devem ser submetidos ao regime de formação de precedentes, havendo, portanto, uma aproximação prática, significativa e inegável no âmbito do Supremo Tribunal Federal entre o filtro da repercussão geral e a técnica de formação de precedentes.

Em suma, essa aproximação é uma possibilidade "chave" para resolvermos o problema de super congestionamento dos tribunais superiores, justamente porque é a partir desse mecanismo que o STF conseguiu diminuir significativamente o seu acervo processual e julgar com mais técnica e qualidade — assemelhando-se com o que se objetiva no STJ — . Outra comparação possível é o filtro da transcendência no recurso de revista, visto que ele é utilizado de uma forma que não estabelece a mesma ligação da repercussão, atuando apenas com uma análise específica de casos concretos e não na formação de precedentes, conseqüentemente, o acervo processual superlotado também aparece como um impasse.

Em síntese, a discussão acerca do filtro de relevância no STJ frequentemente gira em torno de sua natureza: seria ele meramente um requisito de admissibilidade ou também uma técnica de julgamento? Essa ambiguidade pode ser exemplificada pelas palavras de Gilmar Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal, que afirma que *"os filtros de admissibilidade não apenas selecionam casos, mas também moldam a maneira como os tribunais fazem justiça"* (Mendes, 2012, p. 157).

Assim, tal ambiguidade é, de fato, inerente ao mecanismo. O filtro, ao condicionar a admissão do recurso especial a critérios de relevância, desempenha um papel duplo: limitar o acesso ao STJ, poupando-o de processos menos relevantes; e, ao mesmo tempo, direcionar o julgamento para os casos que efetivamente contribuirão para a formação de precedentes. Em síntese, nem todo recurso especial que chegar ao STJ formará precedente vinculante, mas apenas aquele que for submetido ao regime dos repetitivos e da relevância.

Logo, o filtro de relevância na Corte da cidadania desempenha um papel multifacetado, podendo atuar como requisito de admissibilidade do recurso especial e, simultaneamente, como uma técnica de julgamento na formação de precedentes. Sua ambiguidade intrínseca torna-o uma ferramenta versátil, capaz de conciliar a necessidade de gerenciar a sobrecarga processual com o imperativo de promover a uniformização da jurisprudência federal. Nesse contexto, é necessário reconhecer que a nova ferramenta processual transcende sua função inicial, transformando-se em um instrumento de significativo impacto na justiça brasileira.

Diante do contexto apresentado, o que se imagina para alcançarmos um sucesso efetivo é que a relevância seja forjada de maneira similar com a aplicação da repercussão geral na Corte Suprema. Desse modo, espera-se que o STJ também possibilite mais de um circuito processual para julgamento dos casos e que, em um deles, haja justamente a possibilidade da presidência e/ ou dos ministros da Corte submeterem os temas para a formação de precedentes.

Nesse panorama, o Superior Tribunal de Justiça, por meio do filtro da relevância, vai poder submeter o 5º circuito processual mencionado²⁰, seja para negar a relevância, informando a sociedade que ele não vai apreciar o tema — e essa é uma das decisões mais importantes que o STJ pode proferir, assim como é com a negativa de repercussão geral no

²⁰ Anexo 1.

STF —; seja para reconhecer a relevância e submeter o tema a técnica de formação de precedentes.

Justamente por isso, o filtro da relevância não vai sanar o problema quantitativo do Superior Tribunal de Justiça se for utilizado apenas como um requisito de admissibilidade, ou seja, se ele for implementado apenas para negar casos concretos e isolados. Só teremos resultados de fato significativos se houver a devida aproximação da relevância com funcionamento processual da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Assim, compreender adequadamente o fluxo do recurso extraordinário será fundamental para a implementação das diretrizes relacionadas ao critério de relevância do recurso especial, estabelecido pela Emenda Constitucional 125/2022.

E qual será o futuro dos recursos repetitivos perante esse novo instituto? Como toda a implementação e regulamentação do filtro são incertos, essa resposta também é. Todavia, perante o novo cenário processual, o previsto é que inevitavelmente os repetitivos acabarão sendo absorvidos pela relevância da questão federal, tal qual aconteceu no Supremo Tribunal Federal. Nesse mesmo viés, para os juristas Fabiano da Rosa Tesolin e João Pires de Carvalho Junior²¹:

"O regime dos repetitivos tende a desaparecer, porque o reconhecimento da relevância da questão federal depende do caráter multitudinário da causa subjacente ou da repetitividade dos recursos, bastando com que o Tribunal verifique a existência de questão relevante (...), e que extrapole os interesses das partes envolvidas no litígio" (Tesolin; Junior, 2023, p. 215)

De todo modo, o esperado é que isso signifique apenas uma mudança na atuação da comissão gestora de precedentes, bem como do núcleo de gerenciamento, os quais exigirão certa adequação do trabalho.

E quais serão os tão falados efeitos virtuosos da implementação do novo instrumento jurídico? Em síntese, quando o STJ negar a relevância de determinado tema, não subirão mais recursos especiais que tratem dessa mesma matéria e será aplicada toda a técnica processual prevista nos arts. 1.030 e 1.042, do Código de Processo Civil, para evitar isso. Assim, o congestionamento numérico do STJ será estancado e os jurisdicionados terão a garantia e a segurança jurídica que a palavra final do caso vai ser necessariamente do tribunal de origem ou da Corte Suprema, conferindo a cognoscibilidade do direito. Por outro lado, se

²¹ TESOLIN; JUNIOR. Relevância da questão federal: entre o filtro recursal e a formação de precedentes obrigatórios, *op. cit.*, p. 215.

o STJ reconhece a relevância, teremos a aplicação propriamente dita de todos os outros efeitos virtuosos da definição da tese.

É indubitável a importância dos filtros da repercussão geral e da relevância, visto que, independente de como aplicados, são instrumentos importantíssimos de coordenação entre as cortes. A decisão de negativa de repercussão geral, bem como de negativa de relevância, traz um dos dados mais relevantes para o sistema de justiça brasileiro, qual seja: o estabelecimento e a definição de qual tribunal dará a palavra final sobre a matéria.

De modo didático, quando o Supremo Tribunal Federal nega repercussão geral pela natureza infraconstitucional da controvérsia, ele informa direta e indiretamente que será o STJ quem dará a última palavra acerca do tema. Objetiva-se então que o Superior Tribunal de Justiça tenha a mesma conduta através da implementação da relevância. Ou seja, a Corte negará a relevância pela natureza constitucional da controvérsia, informando para os jurisdicionados que o STF quem dará a palavra definitiva sobre matéria.

Nesse sentido, com a implementação dos filtros em uma perspectiva multifacetada será solucionada uma das maiores críticas feitas às Cortes Supremas, que é justamente a noção de quem que dará a solução definitiva aos problemas com natureza de coordenação entre as cortes, fato esse que já gerou por muitas vezes precedentes imprecisos e contraditórios internamente. Logo, é indubitável que, mesmo em um sistema eminentemente legislado, não vamos ter isonomia, segurança jurídica, e sequer liberdade — a dimensão mais importante do princípio da dignidade da pessoa humana — sem a execução abrangente desses instrumentos jurídicos.

Ante o exposto ao longo do capítulo, torna-se urgente que a relevância seja identificada para além de um mero requisito de admissibilidade recursal, devendo ser implementada, também, como um meio adequado para a formação de precedentes no âmbito o Superior Tribunal de Justiça. Desse modo, o filtro recursal, acima de qualquer outra função, deve servir para aprimorar um tratamento isonômico aos jurisdicionados, a fim de possibilitar — de inúmeras formas — a atribuição de efeitos vinculantes aos demais graus de jurisdição.

4. Como a relevância afeta o que entendemos por "acesso à justiça" e o ressignificado necessário do termo

O significado de "acesso à justiça" está em constante evolução, especialmente à luz do filtro de relevância introduzido pela Emenda Constitucional 125/2022. Este filtro, embora destinado a aprimorar a eficiência do sistema judiciário, tem gerado embates cruciais sobre como as pessoas terão esse direito garantido agora que, de certa forma, menos processos subirão para julgamento do Superior Tribunal de Justiça. Neste contexto, é imperativo explorar uma ressignificação que abranja não apenas a eficiência e a equidade, mas também a qualidade das decisões, redefinindo a nossa compreensão primária sobre o que de fato é o acesso à justiça.

É tradicional, e não apenas do direito brasileiro, a tendência da moldagem objetiva de fazer com que as Cortes Supremas ou Superiores se dediquem exclusivamente para casos de fato relevantes, ao invés de se preocuparem com toda e qualquer violação ao direito objetivo e assumirem indiretamente um papel de terceira instância (Peixoto, 2023, p. 437)²². Com essa perspectiva em mente, as Cortes poderão finalmente focar em poucos casos para julgá-los de forma mais técnica e adequada.

Um exemplo prático é experiência do Supremo Tribunal Federal com o uso da repercussão geral, que representou uma diminuição de cerca de 36% (trinta e seis por cento) dos processos que ascenderam a Corte. Nesse panorama, tem-se a expectativa de que, também no Superior Tribunal de Justiça, haja uma redução parecida na quantidade de processos que de fato subiriam ao tribunal. Cumpre ressaltar que a competência recursal do STJ é ainda mais ampla que a do STF, de modo que há a expectativa que um percentual ainda maior de recursos deixe de ascender ao tribunal de justiça, na medida em que seja implementada a sistemática da relevância da questão de direito federal.

Os filtros abrangem muito mais do que uma mera seleção recursal, tratam da administração da justiça por meio da busca por uma solução análoga, quando não idêntica, pelo menos nos seus fundamentos e consequências jurídicas e sociais. Nesse sentido, segundo a Ministra Carmem Lúcia, *"não se pode retirar a humanidade do poder judiciário e a certeza desse jurisdicionado de que, no caso de haver uma lide, uma discordância, não vai se aplicar a vingança, mas se vai buscar a justiça"*

O poder judiciário atua para o passado, mas o único ramo dele que vai do passado para o futuro é, em termos de previsibilidade, o de se poder prever o que se vai aplicar. Essas

²² PEIXOTO, Ravi. A relevância da questão de direito federal no recurso especial e o dia depois de amanhã (ou o que fazer na lei regulamentadora), *op. cit.*, p. 342.

então são observações necessárias para que se tenha o fortalecimento de um sistema no qual a confiança daquele que busca o poder judiciário interprete o acesso à justiça e tenha a segurança jurídica, tenha o direito de ter acesso a mecanismos e a órgãos incumbidos de aplicar o direito. Em síntese, os filtros recursais são, e devem ser vistos, como mecanismos para darem aos cidadãos maior segurança nas instituições estatais.

As decisões devem ser idênticas em casos semelhantes, se não forem, qual o sentido do pilar básico da segurança jurídica para os jurisdicionados? É uma indignidade ocorrer algo fora desse cenário, é algo que fere inclusive os direitos fundamentais dos cidadãos. Na origem, o juiz precisa ter ciência do direito aplicado, dos precedentes, isso é fundamental para o funcionamento linear da justiça. No Brasil, desde os primórdios, aprendemos a doutrina e o juiz cita a doutrina, enquanto no panorama da Europa e dos Estados Unidos a doutrina cita a jurisprudência. É preciso que se tenha, já nas faculdades, o ensino dos precedentes. Não se pode transformar o sistema de precedentes naquilo que Rui Barbosa tanto condenava, ou seja, em um crime de hermenêutica

O sistema de justiça garante a previsibilidade das relações, a estabilidade das relações com a sociedade e a plena efetividade. O que se pretende com o acesso à justiça é que a pessoa possa chegar ao Poder Judiciário, mas não só isso, que consiga ter uma resposta de qualidade e com a garantia da aplicação do que já foi decidido em casos anteriores similares. Os filtros recursais permitem então que haja internamente entre os órgãos do poder judiciário uma interlocução, interação e compreensão coerente para garantir ao jurisdicionado a certeza de que ele está recebendo o direito que o poder judiciário já interpretou até a última instância possível.

O filtro de relevância não busca de forma alguma restringir o acesso à justiça, é definitivamente o oposto. O que norteou a alteração legislativa abarca justamente o acesso dos jurisdicionados a uma justiça de qualidade, célere e uniforme²³. Mas como isso será possível se o filtro busca explicitamente a redução numérica de processos que subam ao Superior Tribunal de Justiça? Será que isso, na verdade, não irá prejudicar os jurisdicionados que tentam ter seus casos analisados pela Corte Superior? Está aí a grande retórica da edição da EC 125/2022. O grande intuito é reduzir o acesso ao STJ, não de maneira que prejudique

²³ FILHO; KLOTZ; SIQUEIRA. O filtro de relevância como novo pressuposto de admissibilidade do recurso especial, *op. cit.*, p. 53.

os cidadãos, mas a fim de que os Ministros julguem menos processos para decidirem melhor e mais rapidamente²⁴.

Certamente, trata-se de um filtro recursal, cujo principal objetivo é otimizar a quantidade de recursos remetidos ao STJ, proporcionando à Corte condições ideais para desempenhar plenamente a função que a Constituição Federal lhe confere: a unificação do direito. Todavia, com o perdão da repetição, voltamos a grande retórica já mencionada. Esse é um tópico extremamente delicado que gera diversos embates entre os juristas pelo simples fato de que não se pode reduzir a relevância a um mero filtro que sirva apenas a causar embaraço à recorribilidade para o Superior Tribunal de Justiça. Até porque de que forma *"impedir o acesso à justiça melhora o acesso à justiça"?*²⁵

Embora as críticas e anseios diante da adoção de um filtro "de acesso" ao Superior Tribunal de Justiça sejam pertinentes, a utilização de um critério de relevância como parâmetro para que a Corte possa deixar de decidir determinadas temáticas apresenta-se como uma necessidade à luz do congestionamento numérico que assola o Tribunal Superior.

Sobre esse tema, Ovídio Baptista da Silva (2004, p. 258) discorre justamente sobre a necessidade de que as Cortes Superiores tenham competência seletiva, escolhendo os casos que, pela relevância para o sistema, mereçam efetivamente apreciação pelo órgão. Essa moldagem faz com que as Cortes possam focar em poucos casos para decidirem de forma mais adequada, *"julgar menos para julgar melhor"*.

Durante a explanação da Ministra Cármen Lúcia no IV Encontro Nacional de Precedentes Qualificados, evento promovido em conjunto pelo STF e o STJ para aprofundar o estudo prático dos precedentes qualificados no âmbito dos tribunais brasileiros, ela defendeu um Poder Judiciário no qual o jurisdicionado tenha a segurança do direito e a confiança nos órgãos incumbidos de aplicar a justiça, destacando esse como um pilar essencial das Cortes.

"O sistema de justiça garante a previsibilidade das relações, a estabilidade das relações na sociedade e a plena efetividade. O acesso à Justiça não é apenas ir a um fórum e ajuizar uma ação, ir a um tribunal e interpor um recurso. O que se pretende com o acesso à Justiça é que a pessoa possa chegar ao Poder Judiciário, ter uma resposta do Poder Judiciário pelo julgamento e ter a efetividade daquilo que foi julgado"

²⁴ NUNES; LISBOA. Considerações iniciais da arguição de relevância da questão federal no recurso especial: Emenda Constitucional 125/221, *op. cit.*, p. 141.

²⁵ Disponível em: [Lenio Streck: Impedir acesso à Justiça melhora acesso à Justiça? - Consultor Jurídico](#). Acesso em: 3 de nov. de 2023.

No mesmo Encontro, a Ministra Assusete Magalhães elencou como outra consequência positiva da aplicação da relevância a redução do custo social do processo para os jurisdicionados, isso porque a implementação do instituto evitará a interposição de recursos protelatórios, diminuindo drasticamente gastos de recursos públicos para o eventuais julgamentos. E aí fica o questionamento, o explanado pelas Ministras não demonstra também, direta e indiretamente, um facilitador para o acesso à justiça?

Seguindo essa linha de raciocínio, o jurista Luiz Guilherme Marinoni preconiza que o filtro da relevância reconhece à Corte Superior uma função eminentemente pública, indo ao encontro de soluções jurídicas relevantes à sociedade e ao aperfeiçoamento do direito. Desse modo, a arguição da relevância permite justamente que a Corte decida em uma perspectiva qualitativa, ou seja, é um filtro preocupado com a qualidade e não com a quantidade de julgamentos realizados (Marinoni, 2023, p. 70).

Seguindo essa linha de raciocínio, não há verdadeira justiça quando o próprio poder judiciário, por qualquer um dos seus órgãos, presta uma jurisdição não equânime acerca dos mesmos fatos subjacentes a causa de pedir e das pretensões deduzidas em juízo; isso é a aplicação prática do que não deve ocorrer, da insegurança jurídica aos jurisdicionados.

A conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Carolina Caputo Bastos, em fala sobre a relevância da questão de direito federal infraconstitucional e o procedimento de formação concentrada de precedentes qualificados, enfatizou que o filtro de relevância também deve assegurar a segurança jurídica, a previsibilidade dos pronunciamentos judiciais e o respeito ao princípio da não surpresa. Ela deu enfoque no fato de que é responsabilidade do STJ manter a jurisprudência estável, íntegra e coerente, motivo pelo qual o tribunal "*deve se ater aos seus próprios precedentes*".

O Ministro Edson Fachin²⁶ entende exatamente nesse sentido, discorrendo que é um dever, por vezes não cumprido pelos Tribunais Superiores, a uniformização da prestação jurisdicional em âmbito nacional e a produção de confiança na justiça. Cumprir um mandado de tratamento isonômico aos destinatários das garantias constitucionais se faz essencial e resulta na própria efetivação do "acesso à justiça" que os jurisdicionados tanto almejam. Nesse sentido, segundo Ruy Barbosa²⁷, "*justiça atrasada não é justiça, senão injustiça*".

²⁶ Explicação realizada no "IV Encontro Nacional de Precedentes Qualificados: fortalecendo a cultura dos precedentes"

²⁷ Político, diplomata, advogado e jurista brasileiro

qualificada e manifesta". Em suma, sem justiça efetiva não há democracia e justiça que tarde é justiça que é negada.

Logo, é importante que, acima de tudo, os debates sobre a relevância superem a visão desse instituto como um mero mecanismo de limitação de acesso ao Superior Tribunal de Justiça e passem a analisá-lo como meio para alcançar a plenitude do exercício da função originária atribuída à Corte com o advento da Constituição Federal de 1988²⁸.

Em face do exposto acerca da implementação do filtro de relevância, a reflexão sobre o "acesso à justiça" torna-se crucial. Resignificar esse conceito é uma tarefa imperativa para preservar a essência da justiça e garantir que as mudanças processuais não comprometam a equidade e a universalidade do acesso ao sistema judicial. Assim, o grande desafio está em construir um modelo que harmonize eficiência processual e promoção de uma sociedade justa e igualitária, bem como passar a observar o "acesso à justiça" por um viés qualitativo e não mais quantitativo, ampliando todo o seu significado e abrangência.

Por fim, ao promover uma abordagem que harmoniza eficiência, equidade e qualidade, podemos aspirar a um ambiente jurídico mais justo, inclusivo e dotado de decisões judiciais que não apenas resolvam conflitos, mas também contribuam para o aprimoramento contínuo da justiça.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é fato que institutos jurídicos como a repercussão geral e a relevância desempenham um papel crucial na consecução da competência originária das Cortes Supremas: a unificação do direito mediante a consolidação de precedentes. Essa é a razão pela qual se confere a esses procedimentos força vinculativa, assegurando que a administração da justiça em todo o sistema esteja alinhada com as prerrogativas e diretrizes do devido processo legal, bem como com os padrões mínimos de qualidade nas respectivas decisões.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro exigia urgentemente uma nova ferramenta processual capaz de permitir que o Superior Tribunal de Justiça pudesse executar plenamente a sua missão constitucional de uniformização do direito federal, oferecendo uma

²⁸ TESOLIN; JUNIOR. Relevância da questão federal: entre o filtro recursal e a formação de precedentes obrigatórios, *op. cit.*, p. 216.

resposta judicial eficiente, célere e, principalmente, isonômica aos jurisdicionados, garantindo efetivamente segurança jurídica.

A implementação do filtro de relevância no Recurso Especial, por meio da Emenda Constitucional 125/2022, surge exatamente nesse cenário, representando uma resposta institucional à necessidade de otimização dos recursos. Todavia, os possíveis desdobramentos dessa medida exigem uma análise minuciosa e constante do cenário e circuito em que será aplicado. Logo, é imperativo que a seleção de casos seja pautada por critérios transparentes e objetivos, de modo a assegurar a legitimidade do processo.

Outrossim, a busca por uma justiça mais célere não pode comprometer os princípios fundamentais do devido processo legal, da ampla defesa e do acesso à justiça. O desafio está em encontrar uma harmonia entre a eficiência do sistema e a preservação dos direitos individuais, garantindo que a implementação do filtro de relevância contribua efetivamente para a melhoria da estrutura judicial brasileira.

Assim, é essencial aprender com os erros e com os acertos da experiência do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito a implementação do instituto da repercussão geral. Isso se justifica principalmente tendo em vista que a PEC 39/2021 — da qual decorreu a Emenda Constitucional 125 — traz dados estatísticos do STF para demonstrar que ao longo do tempo foi possível, por meio da repercussão geral, diminuir o acervo processual da Corte Suprema. Nesse cenário, mostrou-se essencial que o STJ criasse uma ferramenta análoga para poder de fato assumir o papel de uma Corte de Precedentes, e não ser mais considerada uma mera Corte "de correção".

Ante o explanado nos capítulos anteriores, espera-se do filtro de relevância não apenas uma redução do acervo processual hoje presente no Superior Tribunal de Justiça, mas também uma racionalização recursal no âmbito da Corte, em que será possível implementar, de fato, os postulados constitucionais da eficiência, da celeridade, da isonomia e da segurança jurídica. Até porque não há nada mais injusto do que o jurisdicionado obter, perante situações idênticas, respostas jurisdicionais díspares no mesmo espaço de tempo e perante a mesma ordem jurídica.

Ainda nesse sentido, com a implementação do filtro haverá, por consequência, uma valorização da própria Corte, do trabalho e também da resposta judicial das instâncias ordinárias. Por consequência, um dos melhores resultados da aplicação prática do filtro será o aprimoramento da resposta judicial, com o incremento da qualidade das decisões como

fruto do amplo debate da matéria, visto que atualmente, com a crise quantitativa que assola a Corte Superior, há um evidente prejuízo na entrega das decisões.

Não se pode perder de vista que, embora a exigência da relevância da questão federal como requisito do recurso especial seja recente, a experiência do Superior Tribunal de Justiça com os recursos repetitivos, do Supremo Tribunal Federal com a repercussão geral e do Tribunal Superior do Trabalho com a transcendência devem orientar a implementação do instituto, mas não devem restringir a capacidade do STJ de inovar em sua regulamentação, corrigindo ou eliminando possíveis falhas identificadas nos sistemas vigentes.

Dessa forma, caberá a lei definir especificamente os contornos e como será demonstrada a relevância da questão infraconstitucional caso a caso. Ou seja, a implementação desse instituto dependerá, também, das escolhas do legislador, que definirá o novo funcionamento processual do recurso especial: seja como um simples requisito de admissibilidade, seja por meio de uma técnica de julgamento para criação de precedentes qualificados, ou até mesmo como um sistema multifacetado.

A inserção da relevância da questão federal infraconstitucional possui então inegável potencial de alterar o funcionamento do Superior Tribunal de Justiça, principalmente devido à diminuição do acervo processual, permitindo que a Corte decida menos e melhor. Ademais, a implementação da ferramenta permitirá o aperfeiçoamento, o fortalecimento e o aprimoramento do sistema de precedentes brasileiro.

Destarte, é indubitável os desafios que o Superior Tribunal de Justiça irá enfrentar com essa nova ferramenta processual, porém, na mesma medida, sem dúvidas haverá consequências extremamente benéficas decorrentes da sua implementação. Frente às discussões, a relevância deve sim ser vista e aplicada como uma ferramenta transformadora do judiciário e em prol da sociedade brasileira na busca por um imperativo constitucional eficiente, de qualidade, célere e isonômico. De todo modo, apenas o tempo, as doutrinas e o próprio STJ dissiparão as incertezas que ainda assolam o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.** Disponível em: <[Constituição](#)>. Acesso em 5 ago. 2023.

BRASIL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <[RISTF](#)>. Acesso em 10 ago. 2023.

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil.** Vol. 3. 10^a ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** Vol. 2. 6^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Processual Civil.** São Paulo: Saraiva, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 5^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo.** 25^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

LIMA, Marina Amaral de. **A implementação de sistemática de filtragem recursal em meio à crise institucional do Judiciário.** Tese (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, p. 52, 2021.

MARQUES, Mauro Campbell, *et. al.* **Relevância da questão Federal no Recurso Especial.** Londrina: Thoth, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O STJ enquanto corte de precedentes.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O Filtro da relevância.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; ARENHART, Sérgio Cruz. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MATOS, Amanda Visoto de. **Os limites da PEC da Relevância (PEC n. 209/2012) como uma possível solução para a crise do Superior Tribunal de Justiça.** Brasília: Biblioteca Digital da Produção Intelectual Discente da Universidade de Brasília, 2017.

MEIRELES, Christiane. **A PEC da Relevância e o impacto no sistema recursal.** Revista Data Venia, Brasília, 1ª ed., ano 1, jun. 2021, p. 29.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente.** 3ª. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. **Relevância no Recurso Especial.** 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NERY, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de Processo Civil.** 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

THEODORO JR. Humberto. **Novo Código de Processo Civil anotado.** 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VELLOSO, Carlos Mário. **O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional (Uma proposta que visa a tornar efetiva a sua missão precípua de guarda da Constituição)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 192, abr.-jun. 1993, p. 17.

VIANNA, Ariel Medeiros Garcia; PAVELSKI, Ana Paula. **O requisito da transcendência no recurso de revista**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 86, nº 1, 2020.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro: (De acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

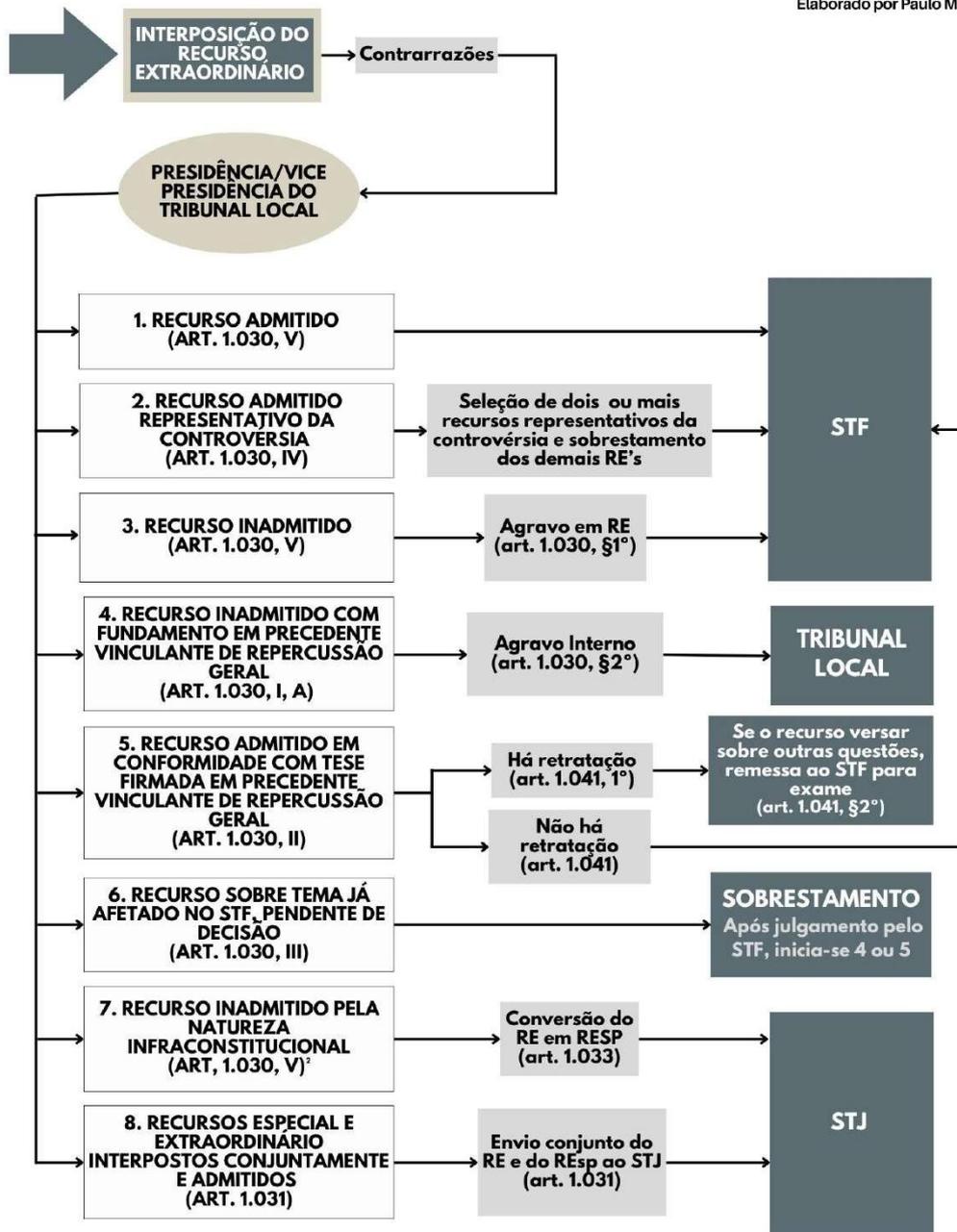
ANEXO 1 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO E OS SEUS CIRCUITOS PROCESSUAIS

Elaboração: Paulo Mendes²⁹

²⁹ Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da atuação da PGFN no STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
CIRCUITOS NO TRIBUNAL LOCAL

Elaborado por Paulo Mendes¹



² Possibilidade admitida no RE 1.295.792/RS, em 07.01.22

¹ Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
CIRCUITOS NO STJ

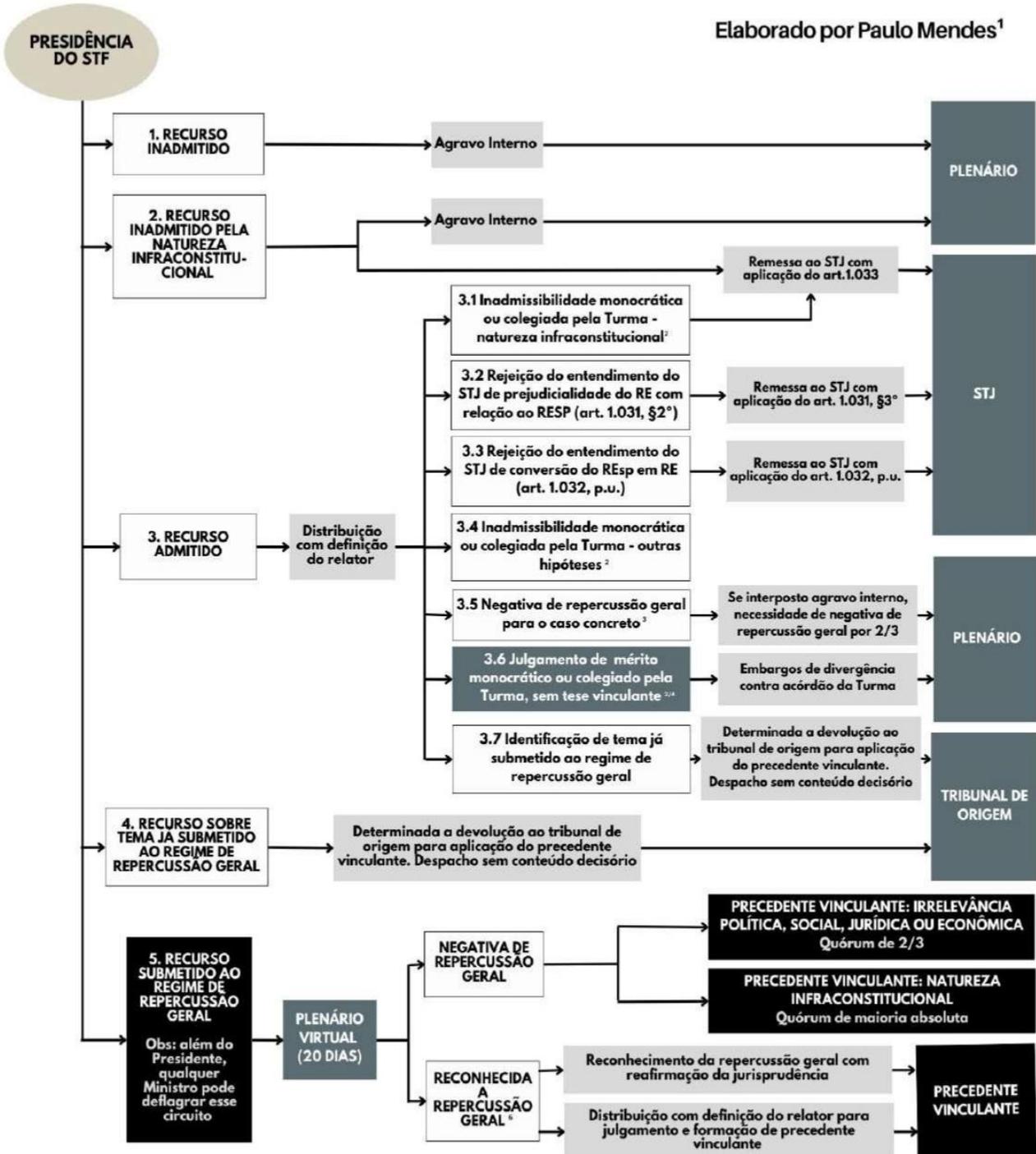
Elaborado por Paulo Mendes¹



¹Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

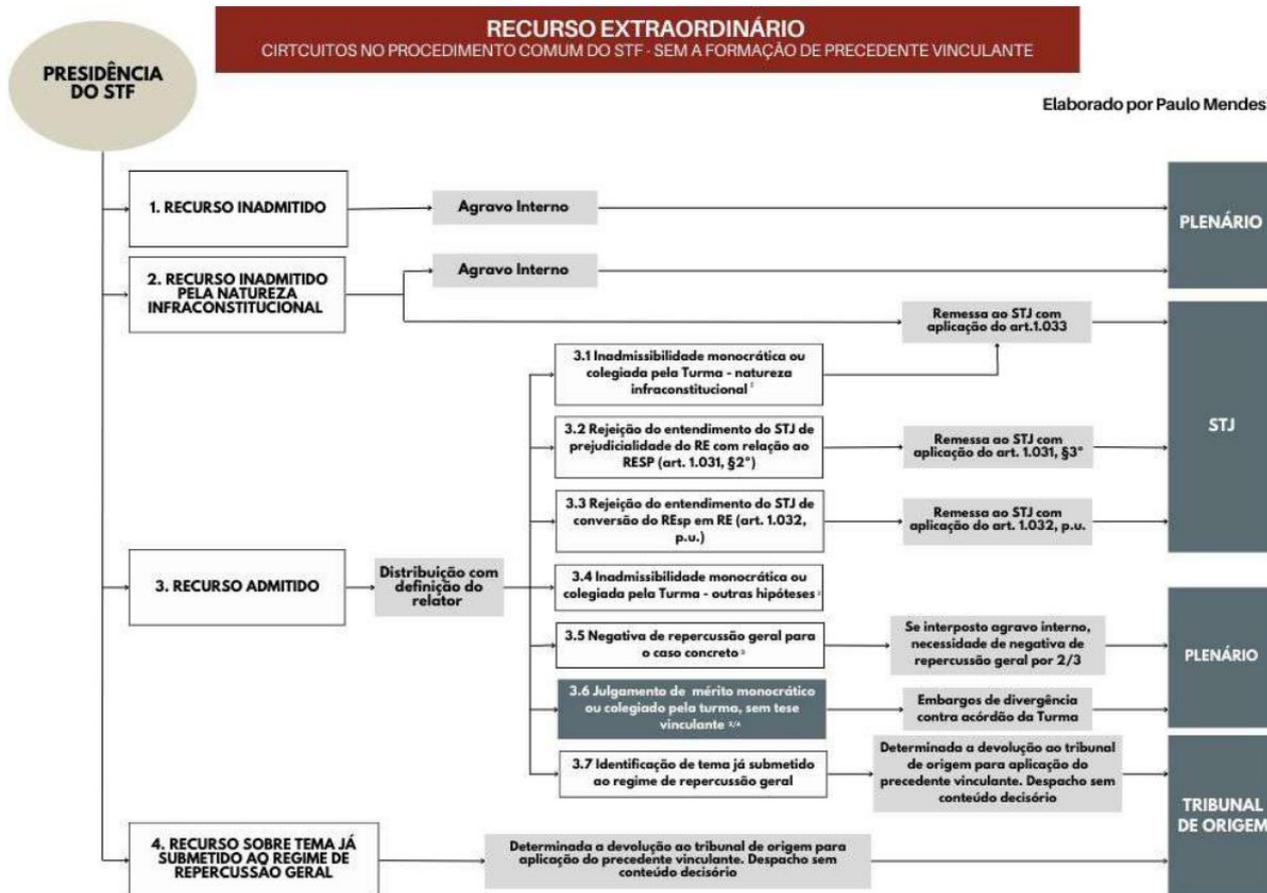
RECURSO EXTRAORDINÁRIO CIRCUITOS NO STF

Elaborado por Paulo Mendes¹



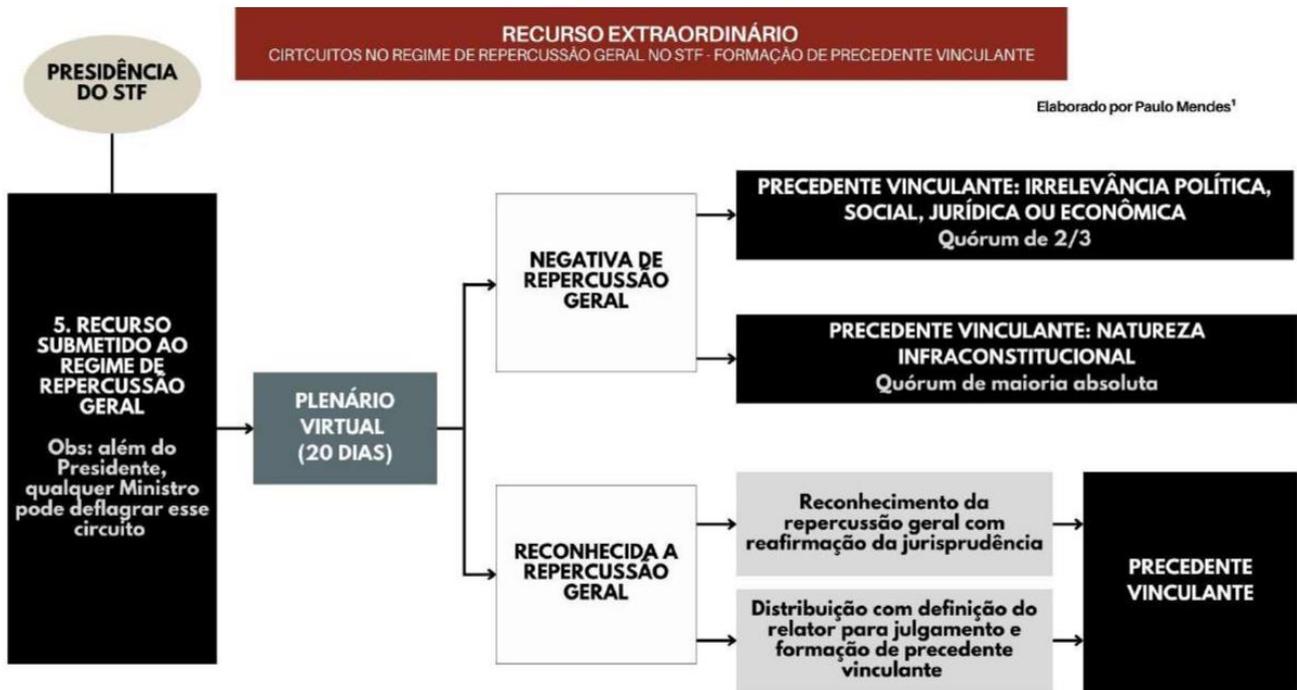
²Nesses casos, contra a decisão monocrática é cabível agravo interno, que será julgado pela Turma.
³É possível que o Presidente negue a repercussão geral no caso concreto, apesar de não ser usual.
⁴É possível que o Relator leve o recurso diretamente ao Plenário.
⁵É possível o retorno do tema ao Plenário Virtual de 20 dias, com proposta de negativa de repercussão geral.

¹Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.



¹ Nesses casos, contra a decisão monocrática e cabível agravo interno, que será julgado pela Turma.
² É possível que o Presidente negue a repercussão geral no caso concreto, apesar de não ser usual.
³ É possível que o Relator leve o recurso diretamente ao Plenário.

¹ Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS, Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília, Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

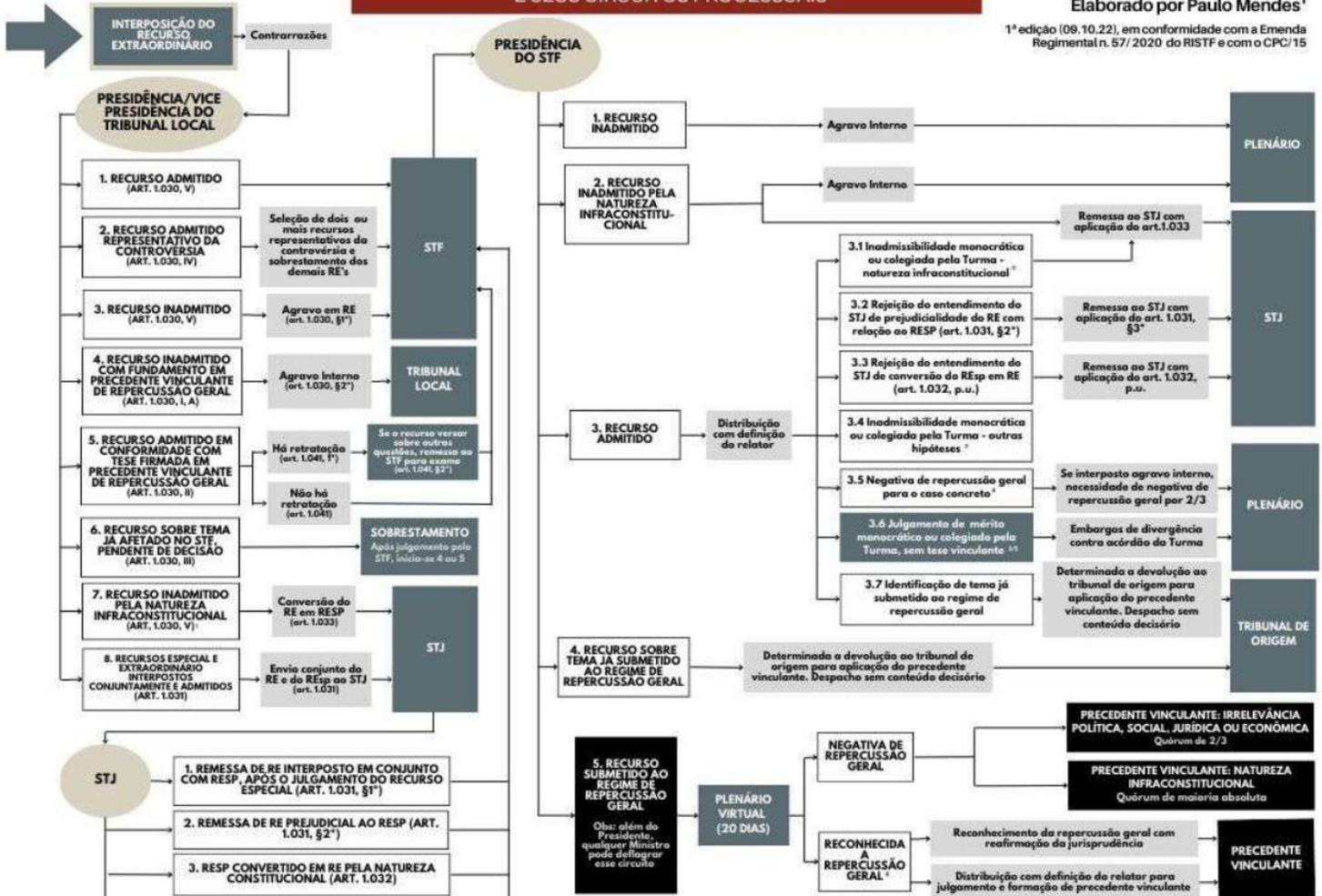


¹Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFRA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador Geral da Atuação da PGFN no STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO E SEUS CIRCUITOS PROCESSUAIS

Elaborado por Paulo Mendes¹

1ª edição (09.10.22), em conformidade com a Emenda
Regimental n. 57/2020 do RISTF e com o CPC/15



¹ Possibilidade admitida no RE 1.295.792/RS, em 07.01.22

² Nesses casos, contra a decisão monocrática é cabível agravo interno, que será julgado pela Turma.
³ É possível que o Presidente negue a repercussão geral no caso concreto, apesar de não ser usual.
⁴ É possível que o Relator leve o recurso de amparo ao Plenário.
⁵ É possível o retorno do tema ao Plenário Virtual de 20 dias, com proposta de negativa de repercussão geral.

⁶ Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFPA, Doutor e Mestre pela UFRGS, Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília, Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral de Atuação da PGFN no STF.

**LIMITES ÀS RESTRIÇÕES A DIREITOS FUNDAMENTAIS DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**LIMITS TO RESTRICTIONS ON FUNDAMENTAL RIGHTS OF
THE 1988 CONSTITUTION**

Marlon Tomazette¹

Laila José Antônio Khoury²

RESUMO

Os direitos fundamentais são uma conquista dos indivíduos contra o eventual abuso do poder estatal e ganha relevância com a sua positivação na Constituição Federal. A força normativa dos direitos fundamentais, concebidos como princípios, estabelece, porém, limites ao seu exercício e à sua efetivação, não se tratando, portanto, de direitos absolutos. A existência de limites estabelecidos na própria Constituição Federal para que os direitos fundamentais sejam simultaneamente protegidos e o seu exercício efetivado esbarra na existência de uma restrição às próprias limitações constitucionais desses direitos, qual seja, o seu núcleo essencial. Embora a Carta de 1988 não contemple expressamente em seu texto a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, é possível inferir a existência de limites aos limites estabelecidos no inciso IV, do §4º do art. 60, da Carta de 1988, uma vez que, na condição de cláusula pétrea, é inegável a existência de limites impostos à atuação do legislador e da Corte Constitucional para proteger e assegurar o

¹ Marlon Tomazette é doutor e mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Ensino e Pesquisa. Procurador da Procuradoria Geral do Distrito Federal, advogado, professor titular do Centro Universitário de Brasília, Professor da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público.

² Laila José Antônio Khoury é advogada, doutoranda em Direito pelo UniCeub com ênfase em Previdência Complementar, graduada em Direito pela UFJF, mestre em Direito pela UCB, LLM em Direito Empresarial e Governança Corporativa pelo IDP, especialista em Mercado Financeiro e de Capitais pela UNB, especialista em Processo Civil pela UDF. Professora de Pós-Graduação nas disciplinas de Gestão de Investimentos das EFPC.

exercício de tais direitos. Devendo tais limites serem observados quando houver conflitos entre direitos fundamentais. Oportunidade na qual o intérprete se utilizará da técnica da ponderação para buscar a melhor decisão para o caso concreto mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade e seus elementos, quais sejam: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Por fim, o método dogmático-instrumental por meio de pesquisa bibliográfica foi o utilizado para tal artigo.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Restrição aos Direitos. Limites às restrições.

ABSTRACT

Fundamental rights are a conquest of individuals against possible abuses of state power and gain relevance with their positivization in the Federal Constitution. The normative force of fundamental rights, conceived as principles, establishes, however, limits to their exercise and effectiveness, not being, therefore, absolute rights. The existence of limits established in the Federal Constitution itself so that individual rights are simultaneously protected and their exercise made effective collides with the existence of a restriction on the constitutional limitations of these rights, that is, their essential kernel. Although the 1988 Magna Carta does not expressly contemplate in its text the protection of the essential nucleus of fundamental rights, it is possible to infer the existence of limits of the limits in item IV, of §4º of art. 60, of the 1988 Constitution, since as an immutable clause, it is undeniable that there are limits imposed on the acting of the legislator and the constitutional court to protect and ensure the exercise of such rights. Such limits must be observed when there are conflicts between fundamental rights. Opportunity in which the interpreter will use the balancing technique to seek the best decision for the specific case by applying the principle of proportionality and its elements, namely: necessity, adequacy and proportionality in the strict sense. Finally, the dogmatic-instrumental method through bibliographic research was used for this article.

Keywords: Fundamental Rights. Limits of Limits. Restrictions. Reasonableness. Proportionality. Essential kernel.

Sumário: 1. Introdução. 2. Os Direitos Fundamentais da Constituição Federal de 1988. 3. As Restrições e os Limites às Restrições aos Direitos Fundamentais. 3. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais são dotados de notável relevância em decorrência especialmente das conquistas do Estado Democrático de Direito, razão pela qual se encontram devidamente positivados na Constituição Federal de 1988, documento que concretiza os anseios democráticos depois de um período de mais de duas décadas de ditadura militar.

A nova ordem jurídico-constitucional instaurada com a Carta de 1988, fundada no princípio da dignidade da pessoa humana, consolida a garantia aos direitos fundamentais na esfera individual e coletiva. Ademais, a sua aplicação imediata já permite o exercício de tais direitos e implica proteção contra eventuais abusos e arbitrariedades do poder estatal.

Ao vincular a obrigatoriedade de sua observância aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os direitos fundamentais, concebidos como princípios e mesmo diante da sua inegável força normativa, não são, contudo, absolutos.

Assim, o exercício dos direitos fundamentais sofre restrições externas decorrentes da existência de outros direitos e interesses individuais e coletivos também assegurados constitucionalmente. Em outras palavras, embora a existência de limites e o inegável reconhecimento de que esta restrição é importante para proteger e preservar os direitos fundamentais, esses direitos podem sofrer legítimas limitações amparadas pelo próprio Texto Constitucional.

Sendo assim, o escopo do presente trabalho, consiste, simplesmente, em demonstrar que as restrições aos direitos fundamentais estão sujeitas a limites, ao mesmo tempo em que há um limite para o exercício dessa restrição aos direitos fundamentais. E ambas (a limitação e a restrição) encontram fundamento na própria Constituição Federal.

2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, inaugura o Estado Democrático de Direito fundado, dentre outros, no princípio da dignidade da pessoa humana³ (art. 2º, III), bem como elenca, no título II, os direitos e as garantias fundamentais nas esferas individual e coletiva (art. 5º).

A consolidação dos direitos fundamentais na Constituição Federal revela a sua importância em especial diante do reconhecimento da força normativa das constituições, ocorrido ao longo do século XX⁴, superando-se, assim, uma concepção meramente programática, semântica e de documento político até então conferida às constituições.

Essa evolução é fruto também da constitucionalização do Direito⁵, e com a inclusão dos direitos fundamentais na Constituição Federal verifica-se o notório avanço desses direitos, considerando as duas finalidades relevantes da constituição, quais sejam, “(i) organizar e limitar o exercício do poder político, assegurando o governo da maioria e estabelecendo as regras do jogo democrático; e (ii) definir os direitos fundamentais do povo, instituindo mecanismos para sua proteção” (BARROSO, 2018, p. 44).

³ “E o eixo axiológico dos direitos humanos é sem dúvida o da dignidade da pessoa humana, alçada ao patamar de um valor, tanto internacionalmente, nos tratados de direitos humanos, quanto no plano interno – em diversas constituições, em especial a brasileiro, que a eleva a princípio fundamental logo no artigo 1º, III, passando a ser núcleo básico e informar de todo o ordenamento jurídico brasileiro”. ARAÚJO, Nádia de. *Direito internacional privado e direitos fundamentais: uma perspectiva retórico-argumentativa do princípio da ordem pública*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Coordenador: Gustavo Binenbojm. Volume XII. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003, p. 8.

⁴ “A Carta de 1988, como já consignado, tem a virtude suprema de simbolizar a travessia democrática brasileira e de ter contribuído decisivamente para a consolidação do maio longo período de estabilidade política da história do país”. BARROSO, Luis Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 5ª reimpressão. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2018, p. 193 e 209.

⁵ “O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX. Nesse arranjo institucional se condensam duas ideias que percorreram trajetórias diferentes: o constitucionalismo, herdeiro da tradição liberal que remonta ao final do século XVII, expressa a ideia de soberania popular, de governo da maioria, que somente se consolida, verdadeiramente, ao longo do século XX”. BARROSO, Luis Roberto. *Grandes transformações do Direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy*. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 17, nº 200, p. 9-17, out/2017, p. 9.

A aplicação dos direitos fundamentais é imediata e direta, nos termos do §1^{o6} do art. 5^o da Constituição Federal, alcançando a todos indistintamente, seja nas relações privadas, seja nas relações com o Estado, uma vez que a sua eficácia não está condicionada a atos futuros do Poder Legislativo. A eficácia imediata dos direitos fundamentais, nas palavras do professor Daniel Sarmiento, “pode gerar obrigações positivas ou negativas para os indivíduos e não só para os poderes públicos, sempre no afã de proporcionar uma proteção mais completa à dignidade humana” (2009, p. 144).

A conceituação de direitos fundamentais não é unívoca na doutrina, em razão dos seus aspectos históricos, seja por conta da sua similitude com os direitos humanos, seja em razão do contexto jurídico no qual estão inseridos, dentre outros. Para J.J. Gomes Canotilho, os direitos fundamentais “são sempre direitos *prima facie* (...) normas dos direitos fundamentais são entendidos como exigências ou imperativos de otimização que devem ser realizadas, na melhor medida possível, de acordo com o contexto jurídico e a respetiva situação fática” (2003, p. 1274).

Bodo Pieroth, por sua vez, afirma que

“por um lado, os direitos fundamentais são entendidos como direitos (humanos) do indivíduo anteriores ao Estado; a liberdade e a igualdade dos indivíduos são condições legitimadoras da origem do Estado, e os direitos à liberdade e à igualdade vinculam e limitam o exercício do poder do Estado. Por outro lado, na evolução alemã, também se entendem como fundamentais os direitos que cabem ao indivíduo não já como ser humano, mas apenas enquanto membro do Estado, direitos que não são anteriores ao Estado, mas que só são outorgados pelo Estado” (2012, §43).

A doutrina concebe também que os direitos humanos⁷ como fonte de inspiração dos tópicos dos direitos fundamentais, uma vez que estes, em linhas gerais, consubstanciam o princípio da dignidade humana. “Os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são, pois, pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana” (MENDES, 2007, p. 227).

O professor Luís Roberto Barroso, por sua vez, entende que os direitos fundamentais “são os direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico doméstico. Significam a positivação, pelo Estado, dos direitos morais das pessoas. Isto se dá por

⁶ “art. 5^o (...). § 1^o As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”

⁷ De acordo com o professor Luís Roberto Barroso, os direitos humanos são dotados de fundamentalidade material, têm dimensão jusnaturalista, não dependem da institucionalização para terem validade e são reconhecidos (e não concedidos). *In Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8^a edição. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 491.

previsão expressa ou implícita no texto constitucional ou no chamado bloco de constitucionalidade”(BARROSO, 2019, p. 492).

Com base nos conceitos acima transcritos, é possível inferir que não há uma conceituação uníssona na doutrina sobre direitos fundamentais. Não obstante, o legislador constituinte originário, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana, positivou os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Assim, o exercício desses direitos deve ser assegurado pelo Estado, inclusive para que o seu exercício não sofra restrições abusivas ou arbitrárias. Daí a existência de uma Corte Suprema, presente na maioria das democracias atuais (BARROSO, 2019, p. 9), para dirimir eventuais conflitos decorrentes dos meios necessários para efetivar ou proteger o exercício dos direitos fundamentais.

De fato, a existência de cortes constitucionais se faz necessária porque não se está diante de uma democracia ideal. Na visão de Robert Alexy, se a democracia fosse ideal, sequer haveria conflitos entre direitos fundamentais e democracia⁸ (soberania popular) porque os direitos fundamentais seriam sempre respeitados. Contudo, a realidade política é outra e diante dos conflitos existentes entre eles, a corte constitucional desempenha necessário e relevante papel no controle de constitucionalidade (2014, p. 318). Neste aspecto, em nossa sociedade, o Supremo Tribunal Federal, desde a promulgação da Constituição Federal, tem assegurado o respeito às regras democráticas e primado pela proteção aos direitos fundamentais (BARROSO, 2018, p. 44), que se inserem no conceito de democracia⁹.

⁸ “A luta pela abolição dos privilégios, os quais em geral beneficiam pequenos grupos, politicamente influentes, a defesa das minorias políticas (que podem representar número considerável da população) frente à “vontade” da maioria política (que pode ser parcela mínima do povo), a possibilidade de sobrevivência de facções, correntes ou partidos dissidentes e de oposição, são fenômenos que mostram o crescimento da liberdade não só física como, em especial, de consciência, de pensamento e de manifestação pelo voto, dentro de uma acepção mais concreta de democracia”. DERZI, Misabel Abreu Machado. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. In *Tratado de direito constitucional*. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 125.

⁹ Atualmente a democracia apresenta as dimensões representativa, constitucional e deliberativa: a escolha feita pelos cidadãos, por meio do voto, dos seus representantes no Poder Legislativo e dos seus governantes no Poder Executivo (democracia representativa); a limitação da titularidade dos direitos fundamentais conferidas às pessoas (democracia constitucional) e a extensão do debate ao logo do exercício dos mandatos feitos pelos diversos segmentos da sociedade ao expor as suas razões, concepções e argumentos sobre determinado tema a fim de apontar as possíveis linhas a serem seguidas (democracia deliberativa). BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 503.

Sobre as características dos direitos fundamentais, na linha do professor Gilmar Mendes (2007, p. 229-242)¹⁰, não é tarefa simples traçá-las, uma vez que não há uniformidade a respeito, afinal as peculiaridades de cada Estado, com sua história, cultura, não permitem conferir a tais direitos uma significação concreta. Não obstante, dentre as características que lhe são atribuídas com mais frequência, destacam-se o caráter universal¹¹, o caráter histórico que decorre da sua própria natureza, vez que esses direitos podem surgir ou ser modificados em determinada época, a inalienabilidade/indisponibilidade, a constitucionalização e a vinculação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a tais direitos e, por fim, aplicação imediata (§1º do art. 5º da CF/88).

Diante dessas características que são mais comuns e diferentemente dos direitos humanos que têm caráter universal, supranacional e que estão consolidados, regra geral, em Tratados, é pertinente conceber que direitos fundamentais “são direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra” (MENDES, 2007, p. 223).

Essa perspectiva ou dimensão objetiva dos direitos fundamentais justifica e legitima, inclusive, “restrições aos direitos subjetivos individuais, limitando o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais em favor dos seus próprios titulares ou de outros bens constitucionalmente valiosos” (MENDES, 2007, p. 256).¹² Nessa perspectiva, os direitos fundamentais irradiam para todo o ordenamento jurídico e são uma diretriz à atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, funcionando, na sua origem, como um direito de defesa.

Mesmo diante da sua relevância e da sua força normativa, os direitos fundamentais não são absolutos e estão sujeitos a restrições especialmente para garantir

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p 229-242.

¹¹ De acordo com Gilmar Mendes não é apropriado afirmar que todas as pessoas são titulares de todos os direitos fundamentais e que basta a condição de ser humano para ser titular de tais direitos. Isto porque há direitos fundamentais que são específicos e alcançam/interessam a determinado grupo de pessoas, tal como é o caso dos direitos nos trabalhadores diferentemente do direito à vida. MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p 230.

¹² O mesmo autor destaca também a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais que “é mais afeiçoada às suas origens históricas e às suas finalidades mais elementares. (...), ela convive com a dimensão objetiva – ambas mantendo uma relação de remissão e de complemento recíproco” (MENDES, 2007, p. 256).

o seu efetivo exercício nos moldes objetivados pelo constituinte originário, conforme será exposto adiante.

3. AS RESTRIÇÕES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

A delimitação dos direitos fundamentais objeto da proteção constitucional estabelece a necessidade de levar em consideração os seus aspectos intrínsecos e extrínsecos. A amplitude, o caráter plural e abstrato dos direitos fundamentais e a sua própria conformação na Constituição são concebidos como aspectos intrínsecos ou limites imanentes¹³. Para que seja possível estabelecer o alcance de determinado direito fundamental à luz da pluralidade e variedade de outros direitos fundamentais, tais direitos se sujeitam aos limites extrínsecos necessários para viabilizar a coexistência entre direitos fundamentais. Esses limites podem advir da Constituição e também de atos legislativos, judiciais ou administrativos, devendo, porém, tais restrições ter, obrigatoriamente, fundamento constitucional.

Os limites representam “uma redução ou uma delimitação por parte do Estado, sempre que o particular é por este impedido de ter uma conduta abrangida pelo âmbito de proteção de um direito fundamental” (PIEROTH, 2012, §223).

A Constituição Federal confere proteção aos direitos fundamentais e igualmente estabelece limites à atuação do legislador com a finalidade de não frustrar a sua efetivação¹⁴. Isto porque “a restrição ao exercício de um direito fundamental constitui limitação da esfera de proteção ou pressuposto de fato desse direito” (ARAGÃO, 2011, p. 263). Assim, a existência desses limites visa restringir a possibilidade de o legislador

¹³ “Tais limites imanentes consistem, na verdade, na conformação do conteúdo do direito a fronteiras ditadas pelo sentido das palavras, a convivência com outros interesses constitucionalmente protegidos, a finalidade das normas e um sendo geral de razoabilidade. Uma vez estabelecidos os contornos do direito, já se terá o conteúdo a ser protegido e implementado. Porém, esse direito, que tem a pretensão de prevalecer integralmente, sujeita-se, ainda, a eventuais limites externos”. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 508.

¹⁴ Sendo válido rememorar que há limites também estabelecidos para os membros da própria sociedade, com origem na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ocorrida durante a Revolução Francesa em 1789. “Art. 4º A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas poder ser determinados por lei”.

limitar os direitos fundamentais dos indivíduos. Sendo, portanto, um balizador da atuação legislativa.

De acordo com o texto constitucional vigente, é possível classificar/sistematizar (FARIAS, 2000, p. 69-73) as restrições aos direitos fundamentais em três modalidades. As restrições são diretamente constitucionais quando já estão contempladas no próprio texto constitucional. Assim, a Constituição, ao mesmo tempo em que positiva determinado direito, já o restringe para proteger outros direitos ou valores, conforme se verifica nos incisos XI e XVII, do art. 5^o¹⁵, da CF/1988.

Há também as restrições indiretamente constitucionais, que são aquelas que não estão previstas nos preceitos normativos que protegem os direitos fundamentais, mas o legislador constituinte originário deferiu expressamente ao legislador infraconstitucional a possibilidade de estabelecer restrições. Essas restrições podem ser por meio de reserva de lei restritiva simples ou qualificada. Na primeira modalidade, a Constituição autoriza a restrição sem determinar ou fixar quaisquer requisitos para tal, como por exemplo o inciso LVIII do art. 5^o¹⁶, da CF/1988. Já na reserva de lei restritiva qualificada, os requisitos ou as condicionantes estão dispostos no próprio texto constitucional e devem ser observados pelo legislador ordinário, como é o caso do inciso XXIV do art. 5^o¹⁷, da CF/1988.

Existem, ainda, as restrições tácitas ou implícitas, através das quais os Poderes Legislativo e Judiciário estão autorizados a definir as restrições, as condições para o exercício de determinado direito, o seu âmbito de incidência com o objetivo de mitigar conflitos ou resolvê-los, nas hipóteses de colisão entre direitos fundamentais, como por exemplo, o conflito entre o direito de liberdade de expressão e informação e o direito à privacidade, nos termos dos incisos IX e X do art. 5^o¹⁸, da CF/1988, respectivamente.

¹⁵ “Art. 5^o (...) XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (...); XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

¹⁶ “Art. 5^o (...) LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei”

¹⁷ “Art. 5^o (...) XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

¹⁸ “Art. 5^o (...) IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a

Com base no exposto, verifica-se que, de fato, os direitos fundamentais são passíveis de restrição¹⁹. Tais restrições, contudo, são limitadas. Assim, a atuação do legislador não deverá desbordar o núcleo essencial dos direitos fundamentais denominado limite dos limites. Logo, a limitação aos direitos fundamentais também se sujeita a limites e a limitação a tais direitos devem observar determinados critérios e determinadas condições a fim de que, a pretexto de protegê-lo, não seja determinado direito violado.

O núcleo essencial do direito fundamental estabelece uma espécie de garantia absoluta e plena ao mínimo desse direito, que visa “evitar que os direitos fundamentais fiquem inteiramente à mercê do legislador” (DEMARCHI, 2015, P. 84). Assim, os direitos fundamentais não podem ser restringidos em sua essência porque se for deixará de ser direito fundamental²⁰.

4. OS LIMITES ÀS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O poder estatal, então, ao limitar determinado direito, apenas deverá fazê-lo se houver expressa autorização constitucional para tal. Essa restrição deve, ainda, ser na exata medida do necessário para proteger outros direitos assegurados constitucionalmente, tendo como foco a efetivação, concretização e preservação dos direitos fundamentais. Embora a compreensão do que seja núcleo essencial do direito possa ser, de certa forma, até intuitiva, a sua conceituação e a definição do seu conteúdo têm sido objeto de estudos e teorias.²¹

imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹⁹ É válido ou legítimo afirmar que essas restrições têm um regime jurídico diferenciado e é interessante destacar as peculiaridades que conferem aos direitos fundamentais um regime jurídico diferenciado com fundamento na própria Constituição Federal. São eles: a oponibilidade desses direitos às maiorias políticas, uma vez que não dependem da autorização do legislador ou do processo político majoritário para serem efetivos e não se sujeitam à supressões (art. 60, §4º) (b) tem aplicabilidade direta e imediata, salvo quando as prestações são positivas e neste caso a sua implementação estará sujeita às escolhas políticas e de alocação de recursos e (c) abertura do catálogo de direitos fundamentais previstos na Carta de 1988; esses direitos são implícitos e deduzidos dos múltiplos princípios. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 501-505.

²⁰ Com base na teoria subjetiva do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

²¹ De maneira bem simplificada, as teorias objetiva e subjetiva discorrem sobre o objeto do núcleo essencial e as teorias relativa e abstrata estudam o valor do núcleo essencial. Considerando que o tema é relativamente recente, que não há posições antagônicas entre as teorias face à complementariedade existente entre elas e diante da limitação do presente trabalho, tais teorias não serão abordadas no presente artigo.

A Constituição Federal não contém dispositivo que expressamente confere proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Contudo, essa proteção se faz necessária porque “destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais” (MENDES, 2007, p. 306) do legislador. O núcleo essencial do direito fundamental está relacionado a uma parcela mínima que está blindada da atuação do legislador e não pode ser suprimida (BARROSO, 2019, p. 513) para que seja viável a preservação da essência (esfera mínima) do direito fundamental do indivíduo²².

Embora a Constituição Federal não consagre expressamente a proteção ao núcleo essencial do direito fundamental tais como as constituições alemã, portuguesa, espanhola e suíça²³, há, porém, o inciso IV do §4º do art. 60²⁴, da CF/88, que torna os direitos fundamentais insuscetíveis de supressão. Esse dispositivo constitucional impõe

²² Neste sentido, oportuna transcrição da Ementa da ADI 5104-DF, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que decidiu pela preservação do núcleo essencial do direito fundamental. “Ementa: RESOLUÇÃO Nº 23.396/2013, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. INSTITUIÇÃO DE CONTROLE JURISDICIONAL GENÉRICO E PRÉVIO À INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITOS POLICIAIS. SISTEMA ACUSATÓRIO E PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. Inexistência de inconstitucionalidade formal em Resolução do TSE que sistematiza as normas aplicáveis ao processo eleitoral. Competência normativa fundada no art. 23, IX, do Código Eleitoral, e no art. 105, da Lei nº 9.504/97. 2. A Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema penal acusatório. Disso decorre uma separação rígida entre, de um lado, as tarefas de investigar e acusar e, de outro, a função propriamente jurisdicional. Além de preservar a imparcialidade do Judiciário, essa separação promove a paridade de armas entre acusação e defesa, em harmonia com os princípios da isonomia e do devido processo legal. Precedentes. 3. Parâmetro de avaliação jurisdicional dos atos normativos editados pelo TSE: ainda que o legislador disponha de alguma margem de conformação do conteúdo concreto do princípio acusatório – e, nessa atuação, possa instituir temperamentos pontuais à versão pura do sistema, sobretudo em contextos específicos como o processo eleitoral – essa mesma prerrogativa não é atribuída ao TSE, no exercício de sua competência normativa atípica. 4. **Forte plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade do art. 8º, da Resolução nº 23.396/2013. Ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do Poder Judiciário, a Resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório.** 5. Medida cautelar parcialmente deferida para determinar a suspensão da eficácia do referido art. 8º, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. Indeferimento quanto aos demais dispositivos questionados, tendo em vista o fato de reproduzirem: (i) disposições legais, de modo que inexistiria *fumus boni juris*; ou (ii) previsões que já constaram de Resoluções anteriores do próprio TSE, aplicadas sem maior questionamento. Essa circunstância afastaria, quanto a esses pontos, a caracterização de *periculum in mora*”. – Sem grifo no original. *In* <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4552009>. Acesso em 05 de abril de 2023.

²³ Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, BARROSO, p. 513.

²⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais.

um limite ao legislador, uma vez que o ordenamento pátrio proíbe emendas constitucionais que tendam à abolição dos direitos e garantias individuais.

Neste aspecto, pode-se depreender que a Constituição Federal, de certa forma, conferiu proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, afinal, mesmo por meio do processo legislativo mais rigoroso conferido às emendas constitucionais, não é dado ao legislador criar mecanismos destinados a violar tais direitos ou agir arbitrariamente. Pelo contrário, a inclusão dos direitos fundamentais como cláusula pétreia visa assegurar a proteção e a eficácia ao exercício desses direitos.

Por fim, é inegável concluir que os direitos fundamentais sofrem limites decorrentes da existência de outros direitos fundamentais e dos interesses coletivos que também estão sob a proteção da Constituição. Na linha exposta pelo professor Luís Roberto Barroso, é permitido, então, ao Poder Legislativo atuar para buscar a sua proteção mediante a elaboração de leis que restringirão o exercício de tais direitos e (b) ao Poder Judiciário ponderar diante dos conflitos entre direitos fundamentais, concebidos como princípios face a sua estrutura normativa e aplicação imediata. “Tanto a legislação quanto a ponderação estão sujeitas aos princípios ou máximas da proporcionalidade e da razoabilidade” (2013, p. 510), preservando-se, assim, o núcleo essencial do direito fundamental.

Conforme já exposto acima, o direito fundamental, concebido como *prima facie* pode colidir com outro direito fundamental e, considerando que tais direitos são considerados princípios, um deverá prevalecer sobre o outro sem que implique invalidação ou nulidade do direito preterido. Ao estabelecer a prevalência de um direito sobre o outro, faz-se o juízo de ou utiliza-se a técnica da ponderação, que implica reconhecimento de que os princípios podem ter, à luz do caso concreto, “pesos abstratos diversos” (MENDES, 2007, p. 245).

A técnica da ponderação compreende um *iter* lógico de desenvolvimento da solução proposta conferida ao intérprete com o propósito de saber o racional da linha argumentativa apresentada por ele diante da colisão identificada. Neste percurso, o intérprete, ao fazer as escolhas, há de buscar o menor sacrifício possível entre os princípios envolvidos. Sendo possível conceber esse processo em três fases, segundo as quais o intérprete,

“(i) na primeira, ele identifica as normas que postulam incidência sobre o caso concreto; (ii) na segunda, ele identifica os fatos relevantes; e (iii) na terceira, testa as soluções possíveis, atribuindo pesos aos diversos elementos em disputa, na busca da solução constitucionalmente mais adequada” BARROSO, 2013, p. 510).

Intimamente ligada à técnica da ponderação, está o princípio da proporcionalidade²⁵. Esse princípio é importante porque se caracteriza como mecanismo apto a verificar se as restrições aos direitos fundamentais são ou não legítimas BARROSO, 2013, p. 512). Seja como elementos ou subprincípios, a proporcionalidade engloba a análise (a) da adequação a fim de aferir se as medidas determinadas são as adequadas, as necessárias, idôneas para atingir o objetivo pretendido; (b) da necessidade da medida adotada para verificar se não há nenhuma outra forma menos gravosa para que o resultado pretendido seja alcançado e (c) da proporcionalidade em sentido estrito, isto é, resultado da ponderação/equilíbrio entre a medida adotada e os fins perseguidos. Sendo que neste aspecto específico, essa proporcionalidade seria um “controle de sintonia fina (*stimmigleiskontrolle*), indicado a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão (MENDES, 2007, p. 222-223).

Por fim, é possível inferir que mesmo diante da existência de um *iter* lógico e revestido de racionalidade e transparência que compõe a técnica da ponderação, não é possível afastar completamente a margem de subjetividade nas soluções apresentadas face às colisões existentes entre os direitos fundamentais. Não obstante, a ponderação, como técnica de decisão jurídica que surgiu como necessidade de uma solução constitucionalmente adequada e que tem fundamentado, inclusive, as decisões do Supremo Tribunal Federal, é concebida como a técnica indispensável à solução dos conflitos normativos mesmo não sendo unânime na doutrina (BARROSO, 2020, p. 318-321).

4. CONCLUSÃO

²⁵ “São muitas as manifestações que se colhem na jurisprudência sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade como princípio geral de direito”. MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 319.

O presente estudo demonstrou que os direitos fundamentais estão sujeitos à limites extrínsecos, vez que são necessários para viabilizar a coexistência entre direitos fundamentais. Para que seja legítima essa limitação, é necessário que esse limite tenha fundamento constitucional. Isto porque, ao estabelecer limites à atuação do legislador e também do aplicador do direito, busca-se não só proteger como também assegurar o exercício desse direito fundamental.

A existência de restrições constitucionais - direta, indireta ou tácita/implícita -, embora legítimas, não são ilimitadas. Assim, a atuação do legislador circunscreve-se ao núcleo essencial dos direitos fundamentais denominados limites dos limites.

Logo, a limitação aos direitos fundamentais também se sujeita a limites e a limitação a tais direitos está adstrita à preservação do núcleo essencial do direito, que corresponde a uma parcela mínima que não pode ser suprimida e que está blindada da atuação do legislador.

Neste contexto, infere-se que a proteção constitucional ao núcleo essencial do direito fundamental está assegurada no inciso IV, do §4º, do art. 60, da Carta de 1988. Embora essa proteção não esteja expressamente prevista na Constituição, é inegável que o referido dispositivo lhe confere proteção e impõe um limite evidente ao legislador porque este dispositivo é também cláusula pétrea. Tem-se, portanto, assegurada a proteção e as condições de eficácia ao exercício desses direitos face à previsão dessa restrição aos limites dos direitos fundamentais.

Por fim, tem-se que os limites constitucionais devem ser observados mesmo quando o intérprete se vale da técnica da ponderação para solucionar conflitos entre direitos fundamentais. Ligada à ponderação, o princípio da proporcionalidade, com os seus elementos necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, permitem conduzir o intérprete na busca de uma solução constitucionalmente adequada e necessária para o caso concreto.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria discursiva do direito*. Rio de Janeiro: Gen, Forense universitária, 2014.

- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Choque entre direitos fundamentais*. Revista de Informação Legislativa do Senado. Brasília a. 48, nº 189 - Jan/Mar/2011 p. 259-268.
- ARAÚJO, Nádia de. *Direito internacional privado e direitos fundamentais: uma perspectiva retórico-argumentativa do princípio da ordem pública*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Coordenador: Gustavo Binbenbajm. Volume XII. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003, p 3-34.
- BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- _____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019.
- _____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2020.
- _____. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 5ª reimpressão. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2018, p. 193 e 209.
- _____. *Grandes transformações do Direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy*. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 17, nº 200, p. 9-17, out/2017, p. 9.
- _____. *Trinta anos da constituição: a república que ainda não foi*. REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-RJ, [S. l.], v. 1, n. 2, 2018.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito*. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márico Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Icone, 1995.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª edição, 2003.
- DEMARCHI, Clovis. *Teoria dos limites dos limites: análise da limitação à restrição dos direitos fundamentais no direito brasileiro*. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais. Minas Gerais, volume 1, número 2, p. 73-89. Jul-Dez/2015.
- FARIAS, Edilson. *Restrição de direitos fundamentais*. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 67–82, 2000.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Limitações constitucionais ao poder de tributar. Tratado de direito constitucional*. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 121-257.

GENRO, Tarso. *Os Fundamentos da Constituição no Estado de Direito. Tratado de direito constitucional*. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2010, p.08-139.

KANAYAMA, Rodrigo Luis. *Limites às restrições aos direitos fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo*. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná – Curitiba, 2007.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *A era dos direitos de Bobbio: entre a historicidade e a atemporalidade*. Revista de Informação Legislativa do Senado. Brasília a. 48, nº 192 – Out/Dez/2011 p. 7-19.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Direitos Fundamentais. In Tratado de Direito Constitucional*. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. P 252-304.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Restrições aos direitos fundamentais*. Revista Direitos Humanos Fundamentais. Osasco/SP, ano 16, número 2, p. 153-166. Jul-Dez/2016.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. *Direitos fundamentais*. Tradução de António Francisco de Sousa e António Franco. São Paulo: Saraiva, 2012, § 43

SARMENTO, Daniel. *A dimensão objetiva dos direitos fundamentais de uma teoria*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Coordenador: Gustavo Binenbojm. Volume XII. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003, p 297-332.



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E IMPACTOS INERENTES AO PROCESSO DE AQUISIÇÕES DO COMANDO LOGÍSTICO (COLOG) DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Márcio Rocha Cruz¹

Felipe Lopes da Cruz²

Resumo

O objetivo deste artigo é o de analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos. Para tanto, foi utilizada como estratégia de investigação o Estudo de Caso, envolvendo a abordagem de múltiplas fontes de evidência, tais como os registros em arquivos, as entrevistas em profundidade e o levantamento por meio de questionários para se possibilitar a triangulação e a convergência de dados. Como resultado, pode-se destacar que as fragilidades mapeadas se relacionam a: i) falhas no gerenciamento dos gestores de contratos; ii) à burocracia advinda da legislação vigente; iii) à morosidade da análise de material. Além disso, a pesquisa possibilitou a identificação de aprimoramentos relacionados à profissionalização de gestores contratuais e à criação de equipes de trabalho em caráter permanente dotada de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento, colaborando com a redução do processo de pagamento e permitindo maior concorrência entre as empresas.

Palavras-chave: Aquisição; Sistema Logístico Terrestre; Gestores de Contratos; Contratos Públicos

¹ Aluno do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestrado Profissional em Administração Pública. marciobolado@hotmail.com

² Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestrado Profissional em Administração Pública. felipe.cruz@idp.edu.br

1. INTRODUÇÃO

A administração pública, representada pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que se organizam para atender a sociedade, vale-se de uma série de mecanismos que colaboram para a execução prática de ações de atendimento, proteção, segurança e manutenção da ordem pública em resposta às demandas da população, cujo cerne vincula-se às contratações por meio de processos licitatórios – procedimento por meio do qual a Administração Pública realiza compras, contrata serviços, obras de engenharia e realiza alienações com foco na maximização do bem-estar social.

Com base nisso, esta pesquisa teve como objetivo analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos. Assim, foi realizada a análise do processo de aquisição pública no âmbito do Comando Logístico do Exército Brasileiro – COLOG

Cabe destacar que, no contexto dos esforços desenvolvidos pelo COLOG nos processos de aquisição – alguns fatos têm chamado atenção dos agentes públicos, tais como: o pouco interesse de novas empresas nos certames; o não cumprimento do cronograma por parte das empresas contratadas; e o não pagamento efetivo dos materiais/serviços obtido dentro do prazo de 30 dias conforme consta da Lei 8666/93.

As etapas da aquisição podem ser divididas em três ações: a) Contratação: o Planejamento da Contratação, o Processo Licitatório e a Celebração contratual; b) o Recebimento de Materiais/serviços: Recebimento provisório, Análises e testes laboratoriais e Recebimento definitivo; e c) Pagamento: Análise documental; Liquidação; Pagamento. Dessas etapas decorrem os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição que, em comunhão com a literatura sobre administração gerencial buscam atender princípios como transparência, eficiência, economicidade e a efetividade dos atos públicos e versam sobre a construção e desenvolvimento das atividades de uma organização, seja ela pública ou privada, a saber: a) Profissionais capacitados e adaptados; b) Relação transparente com as empresas; c) Processos de trabalho bem definidos; d) Seleção criteriosa de fornecedores; e) Aprimoramento das linhas de controles internos; e f) Excelência na elaboração dos contratos e na gestão contratual.

Exposto isso, o objetivo da pesquisa foi analisar o processo de aquisição do COLOG do Exército Brasileiro, a fim de identificar etapas, fragilidades, impactos e oportunidades de aprimoramento, notadamente sobre vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos.

A justificativa para sua realização assenta-se no pelo potencial de explicitar as fragilidades e os vícios dos processos de contratação por parte dos entes da administração pública federal, sinalizando reais oportunidades de melhoria, de correção de vícios e da promoção do aprimoramento dos processos de aquisição à luz da legislação vigente e da literatura que trata da administração pública gerencial. O problema de pesquisa consiste da seguinte pergunta: Como otimizar os fatores críticos de sucesso relacionados ao processo de aquisição do Exército Brasileiro eliminando vícios de concepção e implicações no prazo, na ampla concorrência e na eficiência de gastos? Cujas hipóteses são a da existência de vícios na concepção do processo de aquisição, especialmente a partir da fase de recebimento do material contratado, e do trâmite documental que enseja a liquidação e pagamento das despesas preconizadas pela Lei 8.666/93 ser complexa e burocrática.

Por fim, a contribuição desta pesquisa para a literatura versa sobre a explicitação de evidências que, vinculadas à literatura e às leis, contribuem com a promoção da qualidade relacionada a processos de aquisição, fortalecendo as relações entre empresas privadas e o setor público na construção de uma sociedade melhor e transparente.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Paludo (2013), em regra, os artigos da Constituição Federal de 1988 tratam da organização político administrativa do Estado e sobre suas competências comuns, privativas e concorrentes, da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. No que concerne à repartição de competências, o autor explica que o Brasil adotou o princípio da predominância do interesse: para a União, as competências de interesse nacional/geral; para os Estados-membros, as competências regionais; e para os Municípios, as competências de caráter local.

Quanto à sua organização burocrática, a administração pública é o organismo político-administrativo que ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de Direito Público internacionalmente reconhecida. Com o advento da Constituição de 1988, a Administração Pública estabeleceu princípios constitucionais que servem de critério fundamental para condicionar as estruturas do Estado. Segundo o autor, esses princípios são inter-relacionados e aplicados sem a perda de harmonia e de coerência, de modo que sua racionalidade e congruência sejam preservadas, quais sejam o Princípio da Legalidade, da Impessoalidade, da moralidade, da Publicidade e da eficiência.

Portanto, pode-se concluir que a eficiência da administração pública apresenta relação direta com adequação das compras governamentais. Nesse sentido, Ribeiro e Inácio Junior (2019), explicam que esse processo de aquisição pode ser decomposto em três fases:

- a) A decisão de quando e quais bens ou serviços devem ser comprados, o que se traduz na realização do planejamento do processo como um todo, face as

necessidades verificadas;

- b) A elaboração de um contrato para a aquisição de bens e/ou serviços que envolve, de forma nomeada, a escolha de quem será o parceiro de contratação e a definição das condições em que os produtos ou serviços devem ser prestados; e
- c) O processo de administração do contrato para garantir desempenho eficaz.

Quanto aos objetivos da aquisição, Ribeiro e Inácio Junior (2019) informam haver esforços por parte dos quadros nacionais para fortalecer a integridade, a transparência e a eficiência das aquisições feitas pelo Estado, cuja figura dos *policymakers* e demais profissionais do setor público que atuam nessa seara buscam desenvolver estruturas e processos mais flexíveis, sem perder de vista a importância da responsabilização e da *accountability*. Além disso, esses agentes procuram:

- a. Limitar a possibilidade de fraudes e má gestão;
- b. Aumentar a eficiência econômica;
- c. Satisfazer as exigências políticas referentes à participação de empresas pertencentes a grupos selecionados (minorias, micro e pequenas empresas etc.);
- d. Aumentar a concorrência e a transparência; e
- e. Aplicar as melhores práticas, considerando as regras estabelecidas nos dispositivos legais que regem essa política.

Os autores destacam, ainda, que os desafios dos agentes envolvidos com a política de compras governamentais têm sido marcados por restrições orçamentárias governamentais, ocasionando na adoção de mecanismos que permitam aquisições de bens e serviços a preços compatíveis com o erário público. Por fim, Ribeiro e Inácio Junior (2019) exemplificam que uma forma de tornar os contratos públicos mais eficientes, econômicos e ágeis ocorre por meio da utilização de processo licitatório por meio de sistemas eletrônicos de compras governamentais.

Por outro lado, os autores explicam que um sistema de compras possui dois grupos de objetivos:

- a. objetivos associados à aquisição; e
- b. objetivos não associados à aquisição em si.

Quanto aos objetivos associados à aquisição, os autores consideram a inclusão de atributos sobre qualidade, prazo de entrega e custo (mais do que apenas o preço), de forma a minimizar os riscos comerciais, financeiros e técnicos, maximizando a concorrência e mantendo a integridade do processo.

Quanto aos objetivos não associados à aquisição em si, os autores consideram a inclusão de objetivos econômicos, de proteção ambiental, compras ecológicas, metas sociais e metas de relações internacionais. Sousa e Oliveira (2010), apud Squeff (2014), argumentam que apesar do potencial do uso do poder de compras governamental, quando comparado com o mero provimento de bens e serviços ao Estado, é essencial ressaltar que o escopo institucional e regulatório, comumente pesado, pode subsidiar e incentivar a cultura de que o preço é critério base acima de qualquer outro para o sistema de compras. Dessa forma, a autora Squeff (2014) explica que a consequência dessa centralidade do preço é a “tendência a escolher produtos testados e considerados confiáveis e baratos, em detrimento de produtos inovadores, além de motivar os compradores a agirem em conformidade com experiências passadas” (SQUEFF, 2014, p. 18), e que isso contribui para as compras públicas sejam entendidas como uma tarefa administrativa comum, distante da ideia de compras estratégicas, associadas a desenvolvimento etc.

Por fim, a autora explica que um aspecto a ser analisado está ligado à possibilidade de atuação conjunta entre os órgãos – situação em que os compradores reuniriam recursos para ter contratos maiores, ou mais harmonizados, com padrões mais flexíveis e com menos exigências, de modo a explorar seu poder de compra. Por outro lado, gerar-se-ia a constituição de arranjos no governo para solucionar problemas relacionados aos processos de compra de cada órgão, culminando numa relação de ganhos mútuos entre as partes.

Squeff (2014) explica que no Brasil, as análises realizadas ao longo dos anos ilustram e evidenciam as limitações que se inserem no caminho para que o governo seja capaz de obter qualidade não contratável, derivando disso três tipos de incentivos:

- a. Pré-contratuais: referem-se prioritariamente a estratégias de limitação da competição, que poderiam levar licitantes a cortar a qualidade para reduzir custos, mas que acabam sendo absorvidas por margens de lucros mais altas.
- b. Dentro do contrato: neste caso, os dispositivos puniriam o contratado que tiver reduzido qualidade com suspensão de contrato ou multas, baseadas em aferições de satisfação dos usuários. Outra estratégia apontada pelo autor para este caso seria trabalhar com mais de um fornecedor (o chamado *dual sourcing*, ou *multisourcing*) e alocar maior parte do fornecimento a quem provê mais qualidade não contratável. As desvantagens destas estratégias são, além da possibilidade de solução de continuidade, a perda de economias de escala e aumento dos custos de transação (monitoramento), além da elevação dos prêmios de risco embutidos nos lances em face do aumento da incerteza sobre a duração do contrato ou de seu montante.
- c. Pós-contratuais: finalmente, neste grupo, encontra-se a promessa, ou a maior probabilidade, de renovação de contrato ou de favorecimento à empresa com bom

desempenho em próximas licitações. Autores indicam que o favorecimento em novas licitações é largamente utilizado nas compras privadas, mas nas compras públicas ainda varia entre países por motivos legislativos. Ainda assim, é crescente o interesse dos compradores públicos no desempenho passado e cita vários exemplos de países em que tal estratégia encontra-se em curso, como nas diretrizes de compras da Europa, dos Estados Unidos, da Austrália e do Banco Mundial, que premiam o bom desempenho passado.

Para Fiúza e Medeiros (2013), associadamente à Constituição Federal que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a Lei 8.666/93 busca: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e que a licitação deve ser “processada e julgada em estrita conformidade com os princípios já da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (art. 3º, redação dada pela Lei 12.349/2010).

Quanto à Lei 12.462/2011, O regime Diferenciado de Contratações (RDC) dispõe em seu art. 1º, os seguintes objetivos:

- I. Ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II. Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III. Incentivar a inovação tecnológica; e
- IV. Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.
- V. Por fim, o autor conclui que a busca por uma maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi negligenciada por legislações anteriores que não possuíam qualquer vínculo com eficiência no processo produtivo dos órgãos públicos nem com o bem-estar do cidadão.

Quanto à administração pública gerencial, sob a ótica estratégica e de estrutura para um Estado novo, Bresser-Pereira (1997) destaca que depois da eclosão do endividamento internacional na década de 80, o foco dos governos em todo o mundo limitou-se a realização de ajustes fiscais e reformas orientadas para o mercado, e que na década seguinte (1990), fossem mantidas ações anteriores, de modo que a ênfase passou a ser a reforma do Estado, em especial sua reforma administrativa como resposta à globalização que surgia.

Assim, o autor afirma que no Brasil, essa reforma ocorreu, inicialmente, com a criação da Secretaria da Administração Federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do

Estado, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, que após seu estágio inicial tomado de críticas e de resistência passou a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais. Assim, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995, segundo para publicação pela Presidência da República do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. Dessa forma, a reforma do Estado passou a ser uma questão ampla que previa, em sua estrutura considerações sobre a proteção do patrimônio público contra as ameaças de sua privatização, a proposição do Estado do Bem-Estar para garantir direitos sociais e o papel do Estado como promovedor de crescimento econômico. Além disso, no lugar do caráter patrimonialista e burocrático de gestão pública, a reforma vinculou-se ao surgimento de uma administração pública burocrática em que o Estado ampliou seu papel social e econômico.

Dessa maneira, o autor afirma que a administração pública gerencial ocorrida no Brasil, entre outros fatos, se assemelha a características existentes em processos neoliberais experimentados por outras administrações que tem em seu escopo os avanços vivenciados sobre a temática gerencialista ao longo do tempo. Tudo isso culminou no aperfeiçoamento da forma em que o Estado realiza sua prestação de contas aos cidadãos. Contudo, no Brasil, para que essa a administração pública gerencial ocorresse foram necessárias mudanças essenciais: a reforma política, que desse maior legitimidade aos governos; o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação, para redução do tamanho do Estado e recuperação de sua saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dotasse o Estado de meios para alcançar a governança.

Faraco, Niwa e Vicentin (2016) tece comentários sobre o controle da Administração Pública, destacando os controles utilizados, os tipos e as reflexões sobre sua operacionalidade, em que o controle da legalidade deve ser entendido como o cumprimento das normas e dos preceitos da administração pertinentes ao ato controlado. Dessa forma, o controle constitui um valioso instrumento de governança pública que garante à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, que de maneira reversa contribui com o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos.

3. METODOLOGIA

Segundo Yin (2005), a metodologia do tipo Estudo de Caso tem natureza aplicada e é caracterizada por permitir realizar investigações que preservam as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real, como, por exemplo, ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, relações internacionais, maturação de setores econômicos entre outros.

Quanto à aquisição de qualidade na análise dos dados e informações catalogadas pelos instrumentos de coleta do método, o autor destaca quatro etapas a serem seguidas:

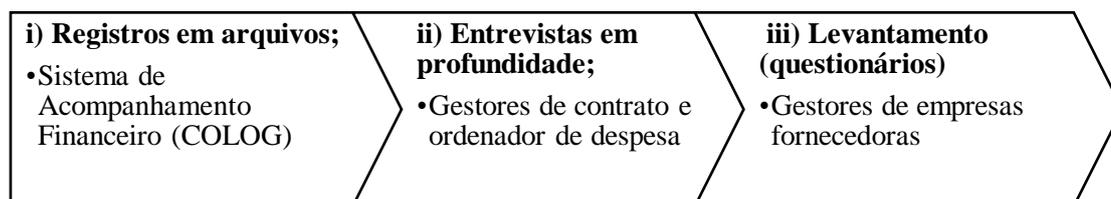
- Toda a análise deve se basear em evidências. Assim ela não ficará vulnerável às hipóteses desenvolvidas/ construídas para demonstrá-la;
- A análise deve abranger todas as principais interpretações concorrentes – caso exista alguma interpretação alternativa para alguma descoberta;
- A análise deve dedicar-se aos aspectos significativos do estudo de caso, assim a análise ficará menos vulnerável à possibilidade de a questão principal estar sendo evitada por causa de descobertas possivelmente negativas;
- Deve-se utilizar de conhecimento prévio de especialistas no estudo de caso proposto e também demonstrar conhecimento sobre o estudo em análise.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa abalada no estudo de caso como método de pesquisa, que busca analisar um fenômeno por meio de diferentes procedimentos para coleta de dados durante um determinado período.

Assim, considerando a proposta apresentada por Yin (2005) como estratégia metodológica, a presente pesquisa se utiliza de três fontes de evidência:

- i) registros em arquivos;
- ii) entrevistas em profundidade; e
- iii) levantamentos (questionários).

Figura 01: Fontes de evidência



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, foram realizadas entrevistas com agentes participantes do processo em análise, bem como a explicitação de dados que caracterizam seu funcionamento e o uso da literatura para subsidiar a construção de uma apreciação crítica.

Após a coleta e análise dos dados, estes foram cruzados por meio da triangulação das três fontes de evidências em busca de convergências que puderam garantir a identificação e a validade dos pontos críticos e das oportunidades de aprimoramento.

3.1 Coleta de Dados

3.1.1 Registros em arquivos

Quanto aos dados que constam dos arquivos do Sistema de Gestão e Controle do COLOG, cabe destacar que sua catalogação, sistematização e organização teve início em 2020. Considerando que a pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2023, pôde-se abordar uma base de dados que recebeu atualizações e incrementos no período de pouco mais de três anos. Dessa forma, seguem as sínteses dos dados coletados nos registros em arquivos no referido período:

a) Quantidade de contratos vigentes:

O COLOG possui 153 contratos vigentes – dados de junho de 2023.

b) Volume contratado (R\$):

O valor total contratado é de R\$ 9,34 bilhões de reais.

c) Quantidade de fornecedores:

Hoje o COLOG conta com 69 fornecedores vinculados aos 153 contratos existentes/ em vigor.

d) Prazo médio de pagamento das entregas:

A sistemática de liquidação e pagamento do COLOG tem a premissa de contar o prazo a partir da assinatura do Termo Circunstanciado (TRD), por meio da tabela 1, abaixo: Assim, Serão apresentados por ano e por etapas de liquidação e pagamento, cujo prazo formal é contado a partir da emissão do termo circunstanciado (TRD) que comprova o recebimento do material/serviço conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Prazo médio de Pagamentos do COLOG

ANO	Prazo Fora do COLOG	Prazo para Liquidação	Prazo para Pagamento	Prazo total de pagamentos	Valores por ano
2020	16,6 dias	8,5 dias	9,2 dias	34,3 dias	1 Bi
2021	14,6 dias	3,9 dias	15,2 dias	33,7 dias	961,6 Mi
2022	16,6 dias	4,8 dias	13,8 dias	35,2 dias	1,3 Bi
2023	11,3 dias	5,7 dias	8,5 dias	25,5 dias	337 Mi

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 2 – Mensuração percentual dos contratos vigentes

Ano do Contrato	Total de contratos por ano	% execução contratual (média)
2009	1	78%

2016	1	33%
2019	4	49%
2020	3	17%
2021	20	48%
2022	54	27%
2023	15	0,00%

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Ao considerarmos que a maior concentração de contratos vigentes está vinculada aos anos de 2021 e 2022, o período compreendido entre os respectivos anos passou a ser o recorte temporal a ser estudado, o que reduz a população da pesquisa para 74, dos quais ao selecionar apenas os contratos com execução superior a 70%, foram selecionados 18 contratos dos quais sete deles foram coletados como amostra para a realização da análise do processo de pagamento, abaixo:

Tabela 3 - Contrato nº 011/2021 – Textil MN Com de Tec e Confecções Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
107/2022	12/08/2021	10/02/2022	17/03/2022	35 dias	217 dias
071/2022	15/03/2021	03/02/2022	11/03/2022	36 dias	361 dias
986/2021	10/02/2021	28/09/2021	11/10/2021	13 dias	243 dias
952/2021	10/03/2021	22/09/2021	29/09/2021	7 dias	203 dias
Prazo médio:				22,7 dias	256 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 4 - Contrato nº 108/2021 – Rafael Indústria e Confecções Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0761/2021	11/01/2021	16/07/2021	30/07/2021	14 dias	200 dias
0729/2021	08/02/2021	05/07/2021	22/07/2021	17 dias	164 dias
0491/2021	01/03/2021	19/08/2021	06/09/2021	18 dias	189 dias
0487/2021	28/05/2021	18/10/2021	09/11/2021	22 dias	165 dias
Prazo médio:				17 dias	179 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 5 - Contrato nº 055/2022 – Lotus Comércio Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0510/2023	28/02/2023	07/06/2023	22/06/2023	15 dias	114 dias
0441/2023	08/02/2023	15/05/2023	15/05/2023	18 dias	96 dias
0413/2023	09/02/2023	10/05/2023	26/05/2023	16 dias	106 dias
0439/2023	09/02/2023	12/05/2023	02/06/2023	21 dias	113 dias

Prazo médio: 17 dias 107 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 6 - Contrato nº 047/2021 – Arbji Comércio de Eletr e Comp Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0480/2023	01/08/2022	17/05/2023	15/06/2023	29 dias	318 dias
0184/2023	16/08/2022	16/02/2023	06/04/2023	49 dias	233 dias
0141/2023	02/08/2022	17/02/2023	29/03/2023	40 dias	239 dias
005/2023	26/07/2022	23/12/2022	10/02/2023	49 dias	199 dias
Prazo médio:				41 dias	247 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 7 - Contrato nº 121/2022 – Freedom Motors Ltda

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0160/2023	24/01/2023	28/01/2023	14/04/2023	76 dias	80 dias
0137/2023	10/02/2023	17/02/2023	14/04/2023	56 dias	63 dias
Prazo médio:				66 dias	71 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 8 - Contrato nº 098/2022 – Foco Automóveis Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0479/2023	24/03/2023	25/04/2023	15/06/2023	51 dias	83 dias
0405/2023	17/04/2023	27/04/2023	23/05/2023	26 dias	37 dias
Prazo médio:				38 dias	60 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Tabela 9 - Contrato nº 087/2022 – Foco Automóveis Eireli

Despacho	Entrega do Material	Data do TRD	Pagamento Coex	Prazo de Pagamento	Total do processo
0454/2023	09/02/2023	17/02/2023	02/06/2023	105 dias	113 dias
0400/2023	30/03/2023	03/05/2023	23/05/2023	20 dias	75 dias
0305/2023	09/02/2023	17/02/2023	05/05/2023	77 dias	85 dias
Prazo médio:				67 dias	91 dias

Fonte: *Business Intelligence* do COLOG

Em relação aos contratos celebrados, a amostra acima caracterizou a existência de dois tipos de prazo:

- O prazo de pagamento a partir da assinatura do Termo Circunstanciado; e
- O prazo total do processo a contar da entrega do material no destino

3.1.2 Levantamento (questionários) com gestores das empresas fornecedoras

O levantamento foi realizado por meio de questionário aplicado junto aos representantes das empresas que possuem contratos ativos com o COLOG com o objetivo de captar as percepções acerca do processo de aquisição, conforme resultados listados a seguir:

Questões de 1 a 3:

* 100% dos respondentes (empresas de grande e pequeno porte) afirmam ter ciência das necessidades da força terrestre e, da mesma forma, todos tem ciência de que o Cronograma disposto nos editais tem sua entrega por “lotes” e que isso é uma exigência com a qual é possível a empresa trabalhar e cumprir. Por fim, 100% dos respondentes avaliam que processo de aquisição do COLOG é transparente e claro quanto às suas exigências.

Questões de 4 a 6:

* A respeito da entrega dos materiais em seus destinos, 75% dos respondentes (empresas de pequeno e grande porte) afirmaram que a entrega é complexa e burocrática, e 25% afirmam que ela é simples e com baixo nível de burocracia; e que 100% dessas empresas avaliam que o prazo de entrega exigido pelo Exército é adequado quanto ao seu cumprimento, não tecendo comentários sobre aspectos que colaboram ou prejudicam com as exigências das entregas.

Questões de 7 a 10:

* 100% das empresas concordam que centralizar as entregas seria uma estratégia que melhoraria a condição de sua operação, decorrendo disso a Redução de custos com transportes (mão de obra, frota), Redução do tempo de entrega, a Redução dos custos com ICMS.

* Assim, os respondentes mencionaram que na ocasião de atrasos no cronograma, os atrasos variam assim: 25% até 30 dias; 25% de 31 a 45 dias; 25% de 61 a 90 dias; e 25% superior a 90 dias.

* 100% das empresas conhecem o prazo previsto em Lei e avaliam que esses 30 dias é adequado, quando considerada a sua operação produtiva e logística.

Questões de 11 a 12:

* 75% das empresas afirmaram que a administração pública realiza os pagamentos devidos dentro do prazo de 30 dias, e que as demais empresas (25%) informam que os motivos para o não pagamento dentro do prazo referem-se a a) Problemas na gestão entre as Diretorias – Depósitos/ órgãos provedores e o COEx; b) ainda que empenhados, alegam falta de numerário; e c) Outros: correção de notas fiscais.

Questões de 13 a 15:

* Exposto isso (questões 11 e 12), 50% das empresas afirmam que recebem os pagamentos dos bens e materiais num prazo médio entre 31 e 45 dias após a entrega; 25% em até 30 dias após a entrega; e 25% entre 46 e 60 dias após a entrega;

* Sobre esses prazos, 50% das empresas afirmam existir espaço para tratar desse assunto com a Administração pública, por meio do Gestor do Contrato; 75% avaliam que a formação dos preços praticados nos produtos sofre influência do prazo em que efetivamente os pagamentos são realizados pela administração Pública, e que os 25% que afirmaram não sofrer dessa influência justificam pelo fato de a empresa ser multinacional de grande porte com atuação em todos os continentes, e disso decorre flexibilidade de prazos e valorização do trabalho desempenhado junto ao EB.

3.1.2 Entrevista em profundidade gestores das empresas fornecedoras

A aplicação da entrevista semiestruturada foi orientada aos gestores dos contratos existentes no COLOG com o propósito de se abordar a visão dos servidores da Instituição que são responsáveis por papéis relevantes nos processos a fim de confirmar ou refutar os achados obtidos por meio das demais fontes de evidência. Assim, seguem listadas as percepções advindas na fonte de evidência.

Fase Objetiva:

- 50% dos entrevistados possuem mais de quatro anos de experiência na gestão contratual, enquanto que 32% possuem experiência entre 2 a 4 anos, e apenas 18% até 1 ano na gestão;
- Os tipos de aquisições gerenciadas por esses gestores são: Material de Intendência (60%); e Viaturas (40%);
- Quanto ao cronograma de entregas, 66% afirmaram que as Empresas Cumprem 50-75% do cronograma; 17% cumprem 25-50%; e 17% cumprem 100%; e
- Na opinião dos Gestores, o prazo de pagamento é cumprido por parte do Exército da seguinte forma: 66% afirma que o prazo é cumprido entre 50-75%; e 34% afirmam que o prazo é cumprido sempre.

Fase Subjetiva:

- O processo de aquisição do COLOG é considerado muito bom, mas carente de ajustes pontuais. Além disso, ele se baseia na Lei e é demorado. Por outro lado, existe a opinião de que o processo de definição do objeto não é bem elaborado, o que culminou em demandas judiciais. Esse processo, devido a atualizações das legislações e recomendações da Secretaria de Economia e Finanças e outros órgãos normativos, é burocrático e lento. Na opinião do Ordenador de Despesas, o Processo excessivamente extenso, principalmente nas aquisições que possuem fase de análise laboratorial do material recebido;
- Quanto às etapas relacionadas ao processo de aquisição, os gestores informaram conhecer parcialmente as etapas e que, em alguns casos, tiveram conhecimento ao atuarem na função. Como etapa crítica, a resposta é a de que a fase mais crítica é a de inspeção visual e laudos laboratoriais, a realização de pesquisas de mercado, a etapa de prorrogação dos contratos, a fase de Pregão, da análise de material ou parecer técnico e do Estudo Técnico Preliminar, e por fim a etapa crítica relaciona-se à coordenação realizadas pelo COEx para a análise da documentação na fase interna do processo de aquisição. Na opinião do OD, a fase de recebimento do material/serviço é a mais crítica;
- Quanto ao recebimento dos materiais, os gestores sinalizaram que o processo de aquisição é extenso, que os Órgãos Provedores precisam ser treinados para a realização dessa atividade, que a natureza contratual faz com que planejamento não possa ser cumprido sem que haja prorrogação contratual, que a depender do tipo de material a entrega ocorre de forma organizada, porém o controle patrimonial é demorado. Assim, uma vez recebidos, a opinião do OD é a de que o processo apresenta gargalos que contribuem para o pagamento fora do prazo de 30 dias, previsto em contrato e em lei. Vale destacar que os lotes de entrega são divididos em sublotes com destinos diversos, por exemplo, em Belém, Manaus, Curitiba, Porto Alegre etc, espalhados pelos estados da Federação, e que somente após a entrega do último lote é que a Diretoria Gestora daquele material sorteia a unidade que vai ceder a amostra para análise. Até que isso ocorra, toda a carga, que passou apenas por uma conferência quantitativa, fica armazenada aguardando novo procedimento que só vai acontecer após o resultado contido do laudo do exame laboratorial. Naturalmente essa sistemática exige tempo;
- Quanto à realização do pagamento, gerado pela entrega definitiva dos materiais, os gestores sinalizaram conhecer os trâmites do processo de pagamento, contudo consideram, na maioria dos casos, inadequados, ainda mais quando o efetivo pagamento depende da disponibilidade de numerário e que devido a entrega do

material ocorrer por lote, a empresa pode passar por um período de até 105 dias entre prova e contra prova de análise do material, para fins de emissão de autorização do Termo de Recebimento Definitivo e pagamento. Na opinião do OD, o material é recebido e apropriado pelo órgão provedor que, em seguida, emite o termo de recebimento definitivo e envia para o Gestor/Fiscal de contrato e, posteriormente, remete ao COEx para liquidação e pagamento. Cabe destacar que o simples envio da documentação comprobatória que culmina na liquidação e pagamento às vezes demora a ser enviada. Isso estoura o prazo legal de 30 dias previsto na Lei 8.666/93 e ocorre sem qualquer explicação. Esse prazo se dilata mais ainda quando, além da demora, são verificadas pendências no processo, como correções de Notas Fiscais, Ausência de Nota de Lançamento de Sistema e/ou demora do repasse do numerário;

- Ainda sobre o pagamento das empresas, os comentários dos gestores são os de que o pagamento é realizado dentro do prazo previsto em lei e que em raros casos o atraso se deve à falta de descentralização do numerário por parte Governo Federal. Mas, que há empresas que reclamam da demora, uma vez que sua expectativa é a de receber o mais rápido possível. A mensuração pode ser melhor acompanhada pelos gestores depois da implantação do sistema de controle do Coex, já que antes apenas reagíamos quando da reclamação das empresas. Formalmente, o OD avalia que a partir do recebimento definitivo do bem/serviço, o pagamento ocorre em média em 26 dias, dentro do prazo de 30 dias previsto em Lei; e
- Por fim, os gestores destacaram que o fluxo de recebimento garante e salvaguarda a Administração e a usuário, mas que a confecção dos Termos de Referência e os Editais poderiam ser aprimorados; que a disponibilização organizada das informações contratuais pelo sistema de controle interno “painel BI” contribui com a gestão, e que seria desejável sua união com outras informações sobre o andamento das aquisições e pagamentos do COLOG. A existência de capacitação para o trabalho de gestão e fiscalização contratual, e que embora a etapa de análise de material seja demorada, o processo de prorrogação das entregas é algo a ser melhorado. Por fim, uma alternativa mencionada pelos gestores é a possibilidade de o pagamento ser antecipado, otimizando a fase interna do processo, seguido de um estudo que melhore o processo e mantenha clara a documentação obrigatória de pagamento. Na opinião do OD, o pagamento realizado pela Divisão de Contabilidade e Finanças (DCF) dá transparência ostensiva do trâmite processual dos pagamentos por meio de ferramentas de TI, cabendo melhorias relacionadas à conscientização dos atores que participam desse processo, especialmente sobre o cumprimento dos prazos legais.

4. ANÁLISE DE DADOS

Com base nos dados advindos da aplicação metodológica, as linhas que direcionam os resultados desta pesquisa versam sobre o seguinte:

- **Registro de Acompanhamento Financeiro:** o Total de contratos vigentes é de 153, no valor de R\$ 9,34 (nove bilhões e 34 milhões de reais). Os quais vinculam-se a 69 fornecedores. E que devido a um recorte metodológico, a amostra foi reduzida para 18 contratos, dos quais 38% foram analisados sob a ótica do prazo médio de pagamento e do prazo médio que o processo dura. Os resultados variaram: existem contratos que tem o prazo de 17 dias de pagamento e, respectivamente 179 dias de duração do processo; e existem processos de pagamento que são efetivados em 38 dias, cujo processo dura 60 dias.
- **Entrevista com Gestores de contrato/Ordenador de Despesas:** o processo de contratação é grande e burocrático, e que depois de celebrado formalmente o contrato, a conclusão do processo de entrega por parte das empresas tem variados prazos, dos quais se configurou o seguinte: em alguns casos o pagamento ocorre dentro de 30 dias a contar da emissão do TRD, em outros não. Mas em todos eles o processo de entregar o material e aguardar a confecção do TRD, que inicia o trâmite de pagamento é superior a 100 dias em média, chegando até 318 dias devido à sistemática logística adotada pelo EB e pela demora não justificada do encaminhamento da documentação para pagamento. Os gestores possuem pelo menos um ano de experiência na função, e que parte deles possuem mais de 4 anos. No caso deste trabalho, os contratos geridos se referem a Material de Intendência e Viaturas. Quanto ao pagamento, eles informam que cumprem os prazos legais numa proporção de 50-75%. E que fatores como análise laboratoriais e falta de numerário atrasam o fluxo de pagamento. Corroborando com essa afirmação, o OD ratifica que os pagamentos ocorrem em média com 26 dias da assinatura do TRD.
- **Questionário com Gestores das empresas fornecedoras:** quanto às empresas, elas conhecem as necessidades do EB, as características do funcionamento das entregas, e sobre isso avaliam ter condições de atender as demandas. Ainda assim, avaliam que na prática a entrega é um processo complexo e burocrático e que centralizá-las seria uma saída estratégica com implicações positivas. E sobre isso, ou outra demanda semelhante, a maioria informa não ter essa abertura para conversa junto aos gestores da administração pública. E que o sistema de controle interno “Painel BI” colaborou com a gestão dos contatos.

CONCLUSÃO

Em resposta ao objetivo desta pesquisa, a análise realizada com base nos dados e informações e no recorte temporal possibilitou concluir que o processo de aquisição do Comando Logístico do Exército Brasileiro apresenta questões ligadas à lentidão, especialmente no que se refere à fase de homologação dos itens do Pregão. Cabe destacar que tal característica se estende ao processo de recebimento dos materiais, o qual foi considerado pelas empresas como “complexo e burocrático”. Assim, de acordo com os achados, pode-se identificar que as fragilidades mapeadas se relacionam: i) à falhas no gerenciamento dos gestores de contratos que perpassam o conhecimento parcial do processo de aquisição; ii) à burocracia advinda da legislação vigente; iii) à morosidade da análise de material e dos pareceres técnicos; e iv) ao processo de pagamento que configura a fase interna da aquisição por ser dotada de “preciosismo e burocracia quanto à conformidade documental”.

Além disso, outra falha verificada pela pesquisa refere-se aos contratos celebrados, cuja execução, para alguns casos, ainda não foi iniciada e para outros ainda estão com representatividade muito baixa. Os frutos desse tipo de evidência expõem uma possível falta de controle sobre os processos e ausência de ferramentas que exijam das empresas o cumprimento do contrato firmado, cuja expectativa de provimento das atividades ficará frustrada.

Com base nisso e de forma ampla, os dois principais impactos mapeados são o de que o processo de recebimento é demasiado extenso e tem implicações com uma gestão precária que passou a ter catalogado, organizado e monitorado dados e informações a partir da construção e disponibilização do Painel BI aos gestores em 2020; e com o encarecimento dos materiais contratados em função da logística adotada pelo EB e em função cumprimento parcial ou nulo do contrato por parte de empresas. Assim, quanto ao gestor de contrato, dentre outros atributos, pôde-se identificar que, em temas específicos, há necessidade de capacitação e de ferramentas de trabalho:

No que se refere à percepção de encarecimento dos materiais, as empresas foram unânimes em afirmar que “se as entregas fossem centralizadas, isso melhoraria a operacionalização das empresas e reduziria os custos operacionais”, especialmente quanto a transportes, à mão de obra, à economia de tempo e de impostos. Contudo, uma vez frustrada a expectativa de recebimento por inexecução total ou parcial das empresas, o EB corre o risco de contratar a qualquer custo para suprir as tropas e demais atividades, o que realimenta e impacta a formação de preços associadamente ao longo prazo que o processo percorre.

Assim, algumas respostas cabíveis aos problemas e falhas mencionadas acima se referem a linhas de ação relacionadas a: a) profissionalização de gestores contratuais por meio de capacitações, estudos de caso e formação de equipes para a função de gestão; b) a criação de um itinerário que dotasse essas equipes de especialistas por classe de material e com notório conhecimento sobre o processo de aquisição e de pagamento por um tempo certo; c)

que esse tipo de trabalho tivesse caráter permanente e menos sensível a rotatividades e transferências. Tais ações têm potencial para potencializar a redução do processo de pagamento, com o acompanhamento tempestivo da execução contratual, permitindo a maior concorrência entre as empresas dada a transparência, os níveis de controle e a gestão empregada no processo licitatório desde o seu início, garantindo, ainda, às aquisições no âmbito do Sistema Logístico Militar Terrestre a eficiência, efetividade e economicidade em seus gastos e a construção de um modelo que servirá de benchmark para a administração pública.

Por fim, cabe destacar que a literatura que trata da administração gerencial e os normativos internos, bem como a Lei 8.666/93 que rege os contratos analisados versam sobre legalidade, eficiência, economicidade, desburocratização e formalização documental – atributos necessários à continuidade e à operacionalização das rotinas administrativas do Exército Brasileiro, cuja apreciação crítica relacionada ao atual processo de aquisição é a de que todo ele vincula-se a esses atributos num esforço constante na busca da excelência operacional, o que em outras palavras ratifica as hipóteses elencadas nesta pesquisa sobre vícios no processo de aquisição e a existência de burocracia quanto à realização dos pagamentos, respondendo conseqüentemente o problema de pesquisa sobre formas de otimizar o processo de aquisição, respeitando prazos legais e fomentando a ampla concorrência e eficiência dos gastos por meio de mudanças, inclusive sistemática logística adotada pelo EB.

Conforme os achados identificados após a realização deste estudo, surgiram recomendações para a realização de estudos futuros que tratem da inclusão dos contratos celebrados com execução nula e parcial, além da investigação sobre o *status* do processo de aquisição do Comando Logístico, com ênfase na consolidação dos mecanismos de controle, aprimoramento do processo e profissionalização da função do Gestor de contratos. Cabe ainda, considerar a inclusão de mais classes de suprimentos e a investigação maciça dos contratos vigentes – fato que não ocorreu nesta pesquisa em função do sigilo de alguns contratos, da existência de processos administrativos em curso e da gestão externa de contratos, como os de itens de alimentação, cuja informação não é ostensiva.

REFERÊNCIAS

FARACO, Bruno Pereira; NIWA, Tiago Hideki; VICENTIN, Ivan Carlos. **Controle na Administração Pública**: in Gestão e Governança Pública – aspectos essenciais. Ed UTFPR, 2016.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado**. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2013

LEÃO, Rafael. **Possibilidades de Uso das Compras Públicas Para Alavancar a Inovação Entre Empresas Fornecedoras**. Radar n° 60– Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PALUDO, Augustinho. Administração Pública. 3° Ed. Rio de Janeiro, 2013.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JR, Edmundo. **O mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Texto para discussão n° 2476. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro**. Texto para discussão n° 1922. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PEREIRA-BRESSER, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 3 (67), pp. 343-357, julho-setembro/1997.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. Metodologia da Pesquisa. Campinas. 2° Ed. 2009.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: **Planejamento e Métodos**. 3° ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Previsão de Evasão em Cursos de Graduação Utilizando *Machine Learning*: Uma Análise com Alunos de uma Instituição de Ensino Superior particular

**Kelvin Gomes Pimentel Rodrigo
dos Santos**

Eduardo Conde Pires

Palavras-chave: *machine learning*, previsão, evasão, desempenho acadêmico, *Business Intelligence (BI)*.

Resumo

O objetivo central deste artigo é explorar a aplicação efetiva de técnicas de *Machine Learning*, aliadas ao poder analítico do *Business Intelligence (BI)*, para prever a evasão em cursos de graduação. Os dados são obtidos através de um formulário desenvolvido pelos alunos e fornecidos pela instituição de ensino IDP. Baseando-se em padrões identificados em pesquisas correlatas, o estudo busca identificar e analisar relações entre os principais atributos acadêmicos e sociais dos alunos. A finalidade é construir um modelo preditivo capaz de antecipar possíveis situações de evasão acadêmica, utilizando tanto as técnicas avançadas de *Machine Learning* quanto as capacidades analíticas do *BI*. Essa abordagem visa proporcionar entendimentos estratégicos para a tomada de decisões e intervenções proativas na gestão acadêmica.

ABSTRACT

The central objective of this article is to explore the effective application of Machine Learning techniques, combined with the analytical power of Business Intelligence (BI), to predict dropout rates in undergraduate courses. The data is obtained through a form developed by students and provided by the educational institution IDP. Building on

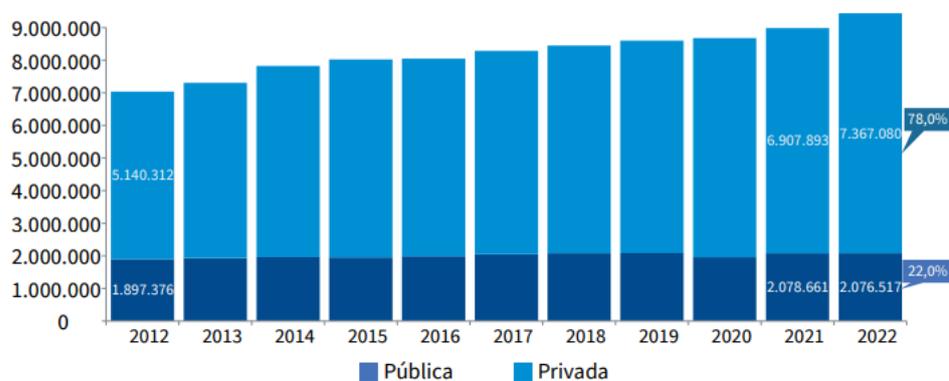
patterns identified in related research, the study seeks to identify and analyze relationships between key academic and social attributes of students. The aim is to construct a predictive model capable of anticipating potential academic dropout situations, utilizing both advanced Machine Learning techniques and the analytical capabilities of BI. This approach aims to provide strategic insights for decision-making and proactive interventions in academic management.

INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, a formação profissional começou a ser um atributo relevante nas empresas, assim como a qualificação profissional tem aparecido como um requisito aos que buscam se inserir no mercado de trabalho (Martins, B. V., & Oliveira, S. R. D. (2017)). Desse modo, as instituições de ensino superior, tem o papel fundamental social de promover o pensamento crítico, desenvolvimento social e pessoal de seus estudantes, uma vez que, essas características são fundamentais no campo profissional (Monteiro, A., Gonçalves, C., & Santos, P. J. (2019)).

No Brasil, 89% das universidades, são particulares, segundo o Censo do Ensino Superior de 2022 (INEP, 2022), a distribuição das matrículas é de 78% na rede privada, enquanto a rede pública tem 22% das matrículas, a Figura 1 representa com a dispersão.

Figura 1



PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2012-2022

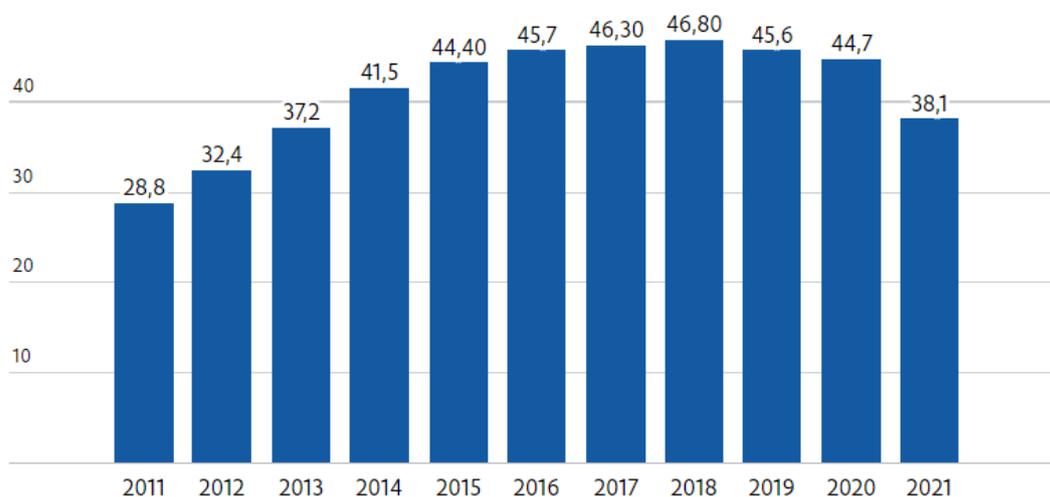
Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Projetos Atuais do Governo Federal com intuito de democratizar mais a educação, como PROUNI (Souza, M. R. D. A., & Menezes, M. (2014)) e o FIES (Queiroz, J. C. (2018)) têm financiado alunos em universidades privadas, resultando em uma diminuição na evasão universitária, por questões financeiras (Teixeira, R. D. C. P., Mentges, M. J., & Kampff, A. J. C. (2019)). Em 2021, o Prouni representou apenas 17% das matrículas, Cerca de 2 milhões de matrículas em 2021 eram apoiadas por bolsas ou financiamentos, sendo 221.589 pelo Fies e 478.651 pelo Prouni (dados divulgados em 2021 pelo INEP e PROUNI). O PROUNI, nos últimos anos, proporcionou conquistas ao crescimento da educação do país, especialmente para a população de baixa renda, que possui desafios para entrar no ensino superior (Mendes, G. M., & Mulin, H. D. P. (2017)). A Figura 2 destaca a relação anual entre a porcentagem anual de alunos matriculados com algum tipo de bolsa. A Figura 3 mostra esse aumento de matriculados, durante os últimos anos.

Figura 2

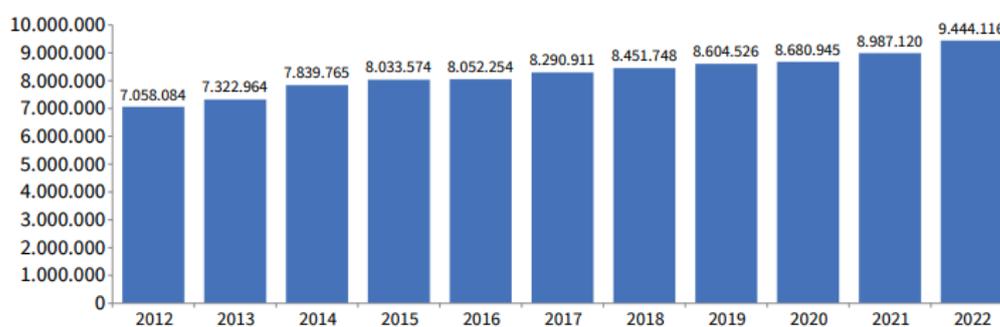
Financiamento do ensino superior é o menor desde 2013

Ano % de matrículas de graduação na rede privada com algum tipo de financiamento/bolsa



Fonte: Censo do Ensino Superior 2021/Inep

Figura 3



NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GRADUAÇÃO E SEQUENCIAL) – 2012-2022

Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base em microdados do Censo da Educação Superior (Brasil, Inep, 2023a).

A evasão universitária se refere à desistência dos estudantes de concluírem seus cursos, após terem iniciado seus estudos (Silva Filho, R. L. L., Motejunas, P. R., Hipólito, O., & Lobo, M. B. D. C. M. (2007)). No Brasil, a média de evasão no ensino superior é de 22%. Entretanto, cursos como os da área de Computação, apresentam taxas ainda mais elevadas. Conforme o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), apenas um terço dos alunos dos cursos de Computação, alcançam a formatura (Hoed, R. M. (2016)). Embora a falta de recursos financeiros possam ser um dos fatores que contribuem para a evasão, outros atributos podem contribuir para desistência do aluno, como o contexto social, cultural, político e econômico em que a instituição está incluída (Baggi, C. A. D. S., & Lopes, D. A. (2011)).

Anualmente, cerca de 30% dos alunos que fazem curso superior estão matriculados em cursos que não se encaixam em suas primeiras escolhas vocacionais. Dessa forma, contribui para a compreensão do crescente número de alunos insatisfeitos com o curso, principalmente nas disciplinas de Computação (Almeida, Soares, & Ferreira, 2002).

Portanto, a evasão escolar acarreta consequências importantes para instituições de ensino públicas e privadas. No âmbito econômico, ela gera perdas de receita e orçamento, prejudicando o funcionamento da instituição (PRESTES, E. M. D. T., FIALHO, M., & PFEIFER, D. (2016)).

No âmbito social, ela compromete a função da instituição de formar pessoas para contribuir para a sociedade e o mercado de trabalho. Em caso de instituições privadas, a evasão pode levar à falência, dependendo do prejuízo causado (Fialho, M. G. D. (2014)). Dessa forma, as desistências dos alunos nos cursos de graduação podem prejudicar a economia brasileira pela diminuição da geração de inovações tecnológicas e produtividade, além disso, o mercado atual exige maior diferencial competitivo, devido à crescente globalização e avanços tecnológicos. (Assunção, Y. B., & Goulart, I. B. (2016)).

A tecnologia está cada vez mais no cotidiano das pessoas. Em decorrência da inteligência artificial, sua particularidade essencial para qualquer sistema inteligente é a aprendizagem. Aprender é o método de aprimorar o desempenho ou o comportamento por meio da execução repetitiva, ou experiência (dos Santos, F. A. B. (2021)).

O aprendizado de máquina busca padrões em um conjunto de variáveis com o propósito de prever um resultado. Utiliza algoritmos com o procedimento lógico de inteligência artificial, são três fases: pré-processamento, treinamento e avaliação do modelo. A primeira fase envolve a organização do banco de dados, a segunda fase é responsável por determinar a pergunta de pesquisa e dividir os dados em treinamento e teste, por fim, a avaliação se o modelo é eficiente (Paixão, G. M. D. M., Santos, B. C., Araujo, R. M. D., Ribeiro, M. H., Moraes, J. L. D., & Ribeiro, A. L. (2022)). O aprendizado do teste pode ser dividido em supervisionado e não-supervisionado. No supervisionado os rótulos da classe já são conhecidos. Porém, no aprendizado não-supervisionado, analisa-se exemplos fornecidos e tenta determinar agrupamentos, e fazer uma análise para determinar o que cada agrupamento significa no cenário do problema (Monard, M. C., & Baranauskas, J. A. (2003)).

Técnicas de *Machine Learning* são empregadas no âmbito dos procedimentos de *Knowledge Discovery in Databases (KDD)*. KDD é o processo de extração de dados com intuito da obtenção de informação, transformadas em uma base de dados comum. Depois, são pré-processados e seguem para a etapa de mineração de dados, que desenvolve uma saída no formato de modelo (BELENKE DOS SANTOS, J. C. (2021)).

A previsão da evasão escolar pode ser relacionada a encargo da mineração de dados denominada classificação, que tem como propósito a atribuição de uma categoria a cada elemento examinado, a partir de um grupo de características, intrínseco ao mesmo elemento (de Oliveira Júnior, J. G., Noronha, R. V., & Kaestner, C. A. A. (2017)). Dessa forma, é uma das escolhas mais eficientes para extrair conhecimento a partir abundância de dados, encontrando relações ocultas, padrões e gerando regras para prever e correlacionar dados, que podem auxiliar as instituições nas tomadas de decisões (Galvão, N. D., & Marin, H. D. F. (2009)).

Objetivo principal dessa pesquisa é desenvolver um modelo de previsão com técnicas de *Machine Learning* e procedimentos KDD, capaz de identificar os principais fatores que levam à evasão escolar e prever quais alunos têm maior tendência a sair dos cursos de graduação de uma instituição de ensino superior privada. Dessa forma, permite à instituição a implementação de ações preventivas para evitar a problemática.

Trabalhos Relacionados

Os conceitos de mineração de dados têm sido empregados por pesquisadores da área de Computação na Educação, com o propósito de detectar padrões na busca de modelos de previsão da evasão de curso.

É o caso, do trabalho de (BELENKE DOS SANTOS, J. C. (2021)), com objetivo de utilizar algoritmos de *Machine Learning* para prever evasão dos estudantes do Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC. Logo, foram utilizadas 2 as técnicas, Árvore de Decisão obtendo 87% de precisão na detecção de evasão e Redes Neurais com 78% de precisão. Portando a Árvore de Decisão, obteve melhor resultado.

Com o Propósito de descobrir as variáveis significativas que influenciam evasão e permanência no curso de graduação. Aplicando no banco de dados da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), 6 tipos de algoritmos de *Machine Learning*. Dessa maneira, o que demonstrou melhor resultado foi o *Naïve Bayes* com a acurácia por volta de 80% (Manhães, L. M. B., da Cruz, S. M. S., Costa, R. J. M., Zavaleta, J., & Zimbrão, G. (2012, May)).

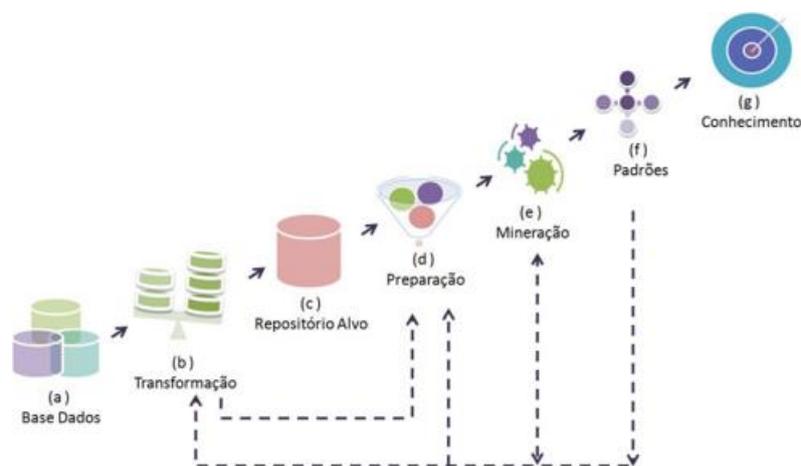
O trabalho de (de Oliveira Júnior, J. G., Noronha, R. V., & Kaestner, C. A. A. (2016)) explora técnicas de mineração de dados educacionais da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O objetivo principal propõe um modelo de previsão do abandono escolar, empregando classificação, criação e seleção de atributos. Dessa forma, os resultados foram verificados que aproximadamente 80% da evasão de curso ocorre no 3º semestre, com a acurácia, com resultados entre 83 e 87%.

MÉTODOS

Esse estudo emprega metodologia KDD. Pois, sua vantagem é permitir integração de maneira mais fácil e rápido absorção de informações e transformá-las em conhecimento (Boente, A. N. P., & Rosa, J. L. D. A. (2007)).

O procedimento KDD (Winck, A. T., Machado, K. S., Ruiz, D. D., & de Souza, O. N. (2010)). é uma série de etapas interativas e iterativas voltada à tomada de decisão. De maneira que, a principal técnica de análise envolvido no processo é a mineração de dados (BELENKE DOS SANTOS, J. C. (2021)). Dessa forma, com os dados estruturados na base de dados alvo, serão minerados, passam pelas seguintes etapas de acordo com a Figura 4.

Figura 4



As etapas (a), (b) e (c) são usadas na construção de uma base de dados alvo, usando as seguintes técnicas:

Limpeza de dados: São retirados os dados que estão discrepantes na base de dados ou fora do padrão, ou se utiliza de alguma técnica para tentar solucionar o problema de dados faltantes.

Integração de dados: Várias fontes de dados podem se tornar integradas, de maneira a enriquecer os dados originais e proporcionar alternativas à obtenção de informações.

Seleção dos dados: Os dados significativos para a alternativa do problema são coletados desta base de dados.

As etapas (d), (e), (f) e (g) executadas na mineração de dados.

Preparação nos dados: Consolidação dos dados.

Mineração de Dados e Padrões: Essa etapa, utiliza técnicas de *Machine Learning* para classificação, como algoritmo de classificação *bayesiano*, de vizinho mais próximo e árvore de decisão.

Conhecimento: Representação e visualização do conhecimento para apresentar conhecimento obtido.

Para prosseguir com a metodologia KDD, devemos primeiramente obter ou criar um conjunto de dados, conforme mostra a Figura 2. Para isso, foram escolhidos diversos atributos relevantes dos alunos, por meio das seguintes análises de artigos sobre a educação e evasão escolar.

Conforme os resultados do trabalho (Stratton, L. S., O'Toole, D. M., & Wetzel, J. N. (2008)), as variáveis mais significativas forma:

Endereço, pela distância, da casa do aluno até o instituto de ensino. Alunos que moram em maiores distâncias, podem evadir mais facilmente;

Renda pessoal, alunos de baixa renda, tendem a evadir do curso;

Idade, Homens mais velhos são mais propensos do que os mais jovens a desistir;

Estado civil, caso o aluno for casado, propende a evadir;

Segundo as descobertas da pesquisa Sampaio, B., Sampaio, Y., de Mello, E. P., & Melo, A. S. (2011)), as variáveis importantes, foram;

Renda dos pais, quanto menor a renda dos responsáveis, maior a probabilidade de o estudante evadir.

Casado, alunos casados inclinam a saída do curso;

Gênero, os resultados mostram que mulheres têm menor possibilidade de evasão;

Idade, quanto mais velho, maior a propensão a evasão;

desempenho acadêmico, quanto pior o desempenho, maiores as chances de o estudante evadir;

Na Estudo (Maria, W., Damiani, J. L., & Pereira, M. (2016, November)) as variáveis estudadas foram:

Cidade, onde o aluno mora;

Tipo de vaga;

Raça;

Órfão;

Tipo de bolsa;

Frequência, quantidade de faltas em porcentagem;

Faixa etária;

Lotação da turma;

Situação do aluno, caso ele tenha evadido ou não;

Sexo;

Situação ocupacional, para identificar a situação do aluno se no momento ele trabalha ou está aposentado, autônomo, busca de emprego;

Dessa forma, as variáveis atribuídas para essa pesquisa, serão escolhidas conforme as variáveis mais relevantes de pesquisas correlacionadas apresentadas.

As variáveis escolhidas foram:

Nome;

Registro Acadêmico;

Curso;

Semestre;

Data de aniversário;

Sexo;

Etnia;

Bairro;

Mora com os pais;

Quantidade de filhos;

Estado Civil;

Situação Ocupacional (se tem algum emprego ou estágio)

Renda Própria;

Renda dos responsáveis;

Escolaridade dos Responsáveis;

Frequência;

Matérias cursadas;

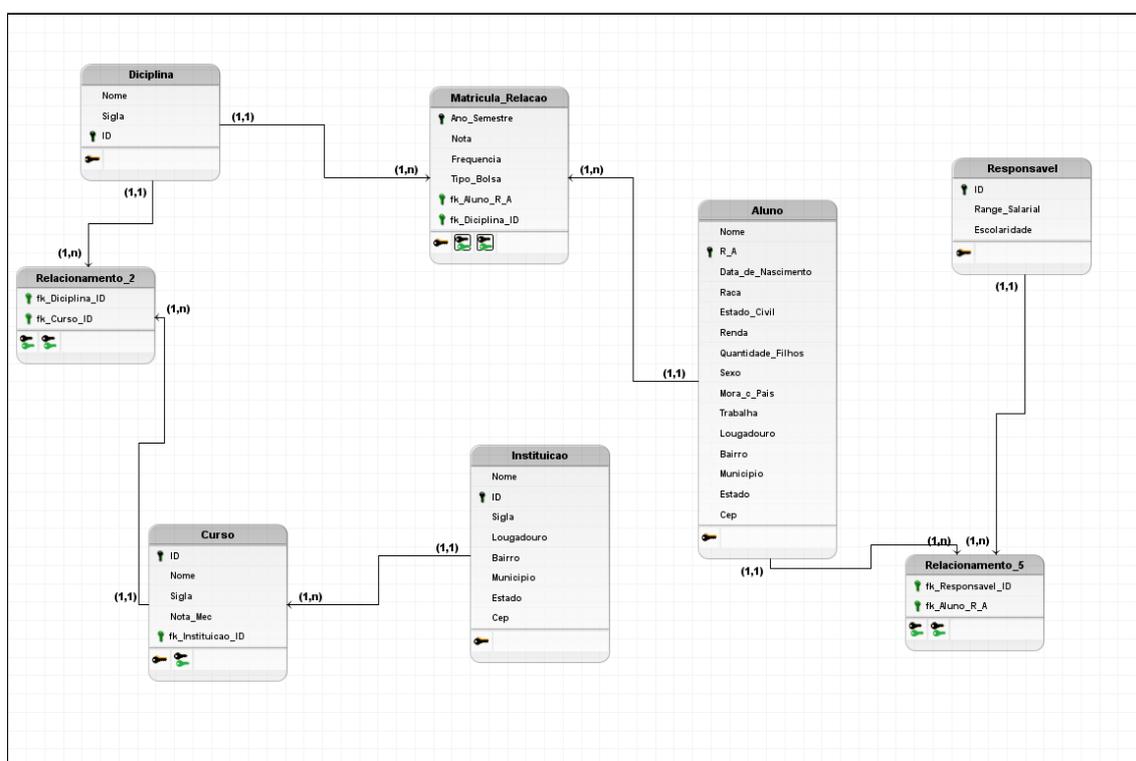
Notas Bimestrais;

Tipo de bolsa;

A modelagem de dados procura representar e estruturar o conhecimento na criação de uma estrutura de dados. É fundamental permitir a transformação dos dados originais em diversos resultados como formulários, relatórios ou gráficos (Silva, M. B. D. (2011)).

A manipulação dos atributos será necessária, pois precisamos de uma estruturação para o processo de mineração de dados. Dessa forma a modelagem, foi organizada de maneira que as tabelas tenham conexões entre elas, o que favorece a coleta e armazenagem dos dados. A seguir, a Figura 5 abaixo ilustra o modelo.

Figura 5



As informações de cada tabela, serão coletadas na base de dados da instituição. Entretanto, pela A LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS, por se tratar de dados pessoais sensíveis, deverá ter consentimento dos alunos a utilização de seus dados que serão tratados para o projeto de pesquisa (Mendes, L. S., & Doneda, D. (2018)).

Porém, informações dos campos ‘Aluno’ e ‘Responsável’ não se encontram na base de dados do Instituto onde será realizada a pesquisa, os atributos que faltam são:

Etnia;

Estado;

Município;

Logradouro;

Bairro;

Mora com os pais;

Quantidade de filhos;

Situação Ocupacional (se tem algum emprego ou estágio)

Estado Civil;

Renda Própria;

Renda dos responsáveis;

Escolaridade dos Responsáveis;

Trabalha;

Dessa forma, para obter a autorização dos alunos, do uso de seus dados na base de dados da faculdade e obter variáveis faltantes, será necessário o desenvolver de um formulário, contendo essas informações necessárias para o progresso do projeto.

A coleta de dados é um dos passos mais importantes da realização de uma pesquisa, pois obtém as informações necessárias para o desenvolvimento do estudo. Porém, para coletar corretamente as informações, é desafio ao pesquisador escolher as ferramentas de coleta de dados que concedam aos seus objetivos, pois é necessário certificar a confiabilidade da pesquisa (Oliveira, J. C. P. D., Oliveira, A. D., Morais, F. D. A. M., Silva, G. M. D., & Silva, C. N. M. (2016, October)).

Para a coleta de dados, foi necessária uma criação do formulário eficiente, contendo as informações faltantes, de forma que possam ter opções pré-determinadas, evitando esforços nos primeiros processos do KDD, a limpeza de dados, pois todos os dados terão nomes padronizados.

Esse formulário, foi desenvolvido para uma aplicação web, feito no *framework Django* do *Python*. Logo, apresenta apenas as informações que devem ser preenchidas obrigatoriamente pelo usuário, evitando redundâncias e potencializando o processo de inserção de dados. Assim, é possível a automatização da análise instantânea, somente visitando a *URL* do *website* que estará hospedado em um serviço de nuvem e introduzindo dados de entrada esperados para análise.

Foi desenvolvido o formulário, e sua interface principal para os alunos preencher os dados, ficou conforme a Figura 6:

Figura 6

The image shows a web browser window displaying a form titled "Formulário". The form is divided into two main sections: "ALUNO" and "Responsável Financeiro".

ALUNO Section:

- Nome:
- Matrícula:
- Sexo:
- Data de Nascimento:
- Renda Própria:
- More com: Para:
- Trabalha:
- Quantidade de Filhos:
- Região:
- Estado Civil:

Responsável Financeiro Section:

- Faixa Salarial:
- Quantidade:

At the bottom of the form, there is a checkbox labeled "Autorizo a buscar os meus dados pessoais nos bancos de dados do SGP" and a "Enviar" button.

Após preenchimento, o estudante deve clicar no botão 'enviar' que o levará para uma página de agradecimento, conforme a Figura 7, automaticamente o *Django* alimenta o seu banco de dados *SQLITE* com as novas informações preenchidas. Seu banco de dados no final pode ser extraído em *Excel*, o que poderá facilitar ao conectar com dados que a instituição disponibilizará apenas para os alunos que optaram em aceitar a autorização do uso de seus dados para a pesquisa.

Figura 7

Formulário enviado com sucesso!

O formulário foi submetido e os dados foram salvos com sucesso.

Obrigado por enviar suas informações!

O Empregadas em bancos de dados relacionais (BDR), o CRUD, são operações de inserção, de consulta, de atualização e de exclusão de dados, acrônimo de (*Create, Retrieve, Update and delete*) (Arend, F. G. (2011).). A vantagem da ferramenta *Django*, é a possibilidade de utilizar o CRUD. A Figura 8 abaixo, mostra uma área administrativa de *Django* que foi feita o formulário, a qual pode usar as operações do CRUD.

Figura 8

The image shows a screenshot of the Django administration interface. The top navigation bar includes the text 'Django administration' and 'WELCOME, KELVIN.GOMESPIMENTEL@GMAIL.COM VIEW SITE / CHANGE PASSWORD / LOG OUT'. The breadcrumb trail reads 'Home > Myapp > Alunos > Aluno object (9999999)'. The left sidebar contains a search bar and a menu with categories: 'AUTHENTICATION AND AUTHORIZATION' (Groups, Users), 'MYAPP' (Alunos), and a 'Start typing to filter...' input. The main content area is titled 'Change aluno' and shows the 'Aluno object (9999999)' form. The form includes a 'HISTORY' button and a 'Autorizo' checkbox. The fields are: 'Nome' (text input with value 'nome'), 'Matrícula' (text input with value '9999999'), 'Sexo' (dropdown menu with value 'Masculino'), 'Renda Própria' (dropdown menu with value 'Até R\$ 1.000'), 'Mora Com Pais' (checkbox), 'Trabalha' (dropdown menu with value 'Não'), 'Quantidade Filhos' (text input with value '0'), 'Raca' (dropdown menu with value 'Branco'), 'Estado Civil' (dropdown menu with value 'Solteiro(a)'), 'Range salarial' (dropdown menu), and 'Escolaridade' (dropdown menu). At the bottom, there are buttons for 'SAVE', 'Save and add another', 'Save and continue editing', and 'Delete'.

Visando integrar diferentes ambientes, a *Microsoft* lançou um sistema operacional destinado à nuvem, denominado *Windows Azure*. Dessa forma, os datacenters da Microsoft, disponibiliza a capacidade e recursos de programação para as aplicações (CORTIJO, P. D. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DE SOFTWARE).

Entretanto, ao buscar criar e implantar um formulário usando *Django* em uma máquina virtual na plataforma *Azure*, ocorreram desafios técnicos que impactaram o sucesso da implementação. Essa experiência destaca a importância de compreender a integração entre *frameworks web* e ambientes em nuvem, e como as complexidades podem surgir mesmo em cenários que inicialmente parecem diretos (CORTIJO, P. D. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DE SOFTWARE).

O *Google Forms* oferece uma solução mais simples e prontamente acessível para a criação de formulários online. Sua interface intuitiva e a integração nativa com outros serviços do Google proporcionaram uma alternativa eficaz, permitindo-me concentrar mais na coleta de dados do que na resolução de questões técnicas. Dessa forma, foi a segunda plataforma escolhida para coleta de dados. Com isso, conseguimos coletar dados de 99 estudantes. Porém, seis estudantes não aceitaram que seus dados fossem buscados no banco de dados da instituição.

Um conjunto de dados com desequilíbrio nas variáveis alvo, seja de forma intensa ou escassa, algoritmos de Aprendizado de Máquina podem ter dificuldades em distinguir classes menos e mais frequentes. Isso resulta em rótulos excessivos na classe majoritária, levando a uma acurácia enganosamente alta. Para lidar com esse desafio, o balanceamento da quantidade de seleção das características se destaca como uma abordagem eficaz, identificando características cruciais que contribuem para reduzir os efeitos adversos do desequilíbrio de classes no desempenho da classificação (Hasanin, T., Khoshgoftaar, T. M., Leevy, J. L., & Seliya, N. (2019)).

Na fase de Integração de dados do KDD, além do formulário destinado aos alunos ainda matriculados na faculdade, a instituição de ensino disponibilizou os dados dos alunos que consentiram, marcando "sim", para a autorização de acesso ao banco de dados institucional. Os dados fornecidos foram, Data de Nascimento, Semestre, Curso, Disciplinas cursadas, notas das Avaliações 1 e 2 (Av1 e Av2) destinadas ao 1º bimestre

E 2º bimestre, quantidade de faltas, tipo de ingresso, se possuem Bolsa, e a porcentagem de Bolsa concedida (% bolsa). No entanto, foi fornecido também as mesmas informações referentes aos alunos que evadiram, mantendo o cuidado de excluir nomes ou matrículas a fim de estar em conformidade com as leis de proteção de dados.

Dessa forma, foram obtidas três planilhas: a primeira, composta pelos dados do formulário; a segunda, derivada dos alunos que autorizaram o acesso aos dados institucionais; e a terceira, referente aos alunos evadidos. Além disso, foi criada uma quarta planilha que contém informações tanto do formulário quanto da base de dados da faculdade. Essa integração foi realizada por meio de junções utilizando as matrículas dos alunos, possibilitando a criação de uma planilha mais enriquecida.

A planilha referente aos alunos evadidos passou por um processo de filtragem. Essa abordagem consistiu na seleção de uma quantidade específica de alunos evadidos, equilibrando-a com a quantidade de alunos presentes no respectivo curso. Tal medida promove um balanceamento adequado entre as duas categorias, facilitando análises mais precisas e minimizando possíveis vieses na modelagem preditiva.

Durante o processo de preparação dos conjuntos de dados, ocorreram duas combinações para obter na mesma planilha dados dos alunos que evadiram e os que estão presentes na faculdade. A primeira ocorreu entre a planilha fornecida pela instituição dos alunos nas quais autorizaram o acesso aos dados e a planilha dos alunos evadidos, garantindo uma uniformidade, pois as colunas entre ambas eram iguais, a Figura 9 mostra a Tabela 1, na qual foi usada. Posteriormente, ocorreu uma segunda junção, envolvendo a planilha resultante da fusão dos dados do formulário com a base da instituição, juntamente com a planilha dos alunos evadido, representada na Figura 10, na qual mostra a Tabela 2. Entretanto, devido à ausência de dados fornecidos pelos alunos evadidos no formulário, há lacunas nessa junção, resultando em informações incompletas para esse subconjunto de dados. Com isso, temos dois conjuntos de dados.

Em seguida foram implementadas medidas nos dois conjuntos de dados, como a subtração da data de nascimento pela data atual foi efetuada, resultando na obtenção da idade dos alunos, assim foi feita a exclusão da coluna de data de nascimento. Com isso, contribuiu para a simplificação da estrutura da planilha, eliminando redundâncias e facilitando a manipulação dos dados.

0	Semestre	object
1	Curso	object
2	Disciplinas	object
3	Av1	float64
4	Av2	float64
5	FALTA	float64
6	Tipo de Ingresso	object
7	BOLSA	object
8	%_BOLSA	float64
9	Status	int64
10	Idade	float64

Tabela 1

0	Semestre	object
1	Curso	object
2	Disciplinas	object
3	Av1	float64
4	Av2	float64
5	FALTA	float64
6	Tipo de Ingresso	object
7	BOLSA	object
8	%_BOLSA	float64
9	SITUACAO	object
10	Semestre presente	object
11	Sexo	object
12	Raça	object
13	Bairro	object
14	Distancia	float64
15	Estado Civil	object
16	Você trabalha? (Estágio ou Efetivo)	object
17	Renda Própria	object
18	Quantidade de Filhos	float64
19	Renda do Responsável Financeiro	object
20	Escolaridade do Responsável	object
21	Status	int64
22	Idade	float64

Tabela 2

A abordagem mais comum para converter características categóricas para um formato adequado para uso como entrada em um modelo de aprendizado de máquina é a codificação *One-hot*. Uma vez que os dados usando a codificação *One-hot* são de natureza numérica, um modelo de aprendizado de máquina pode incorporar facilmente informações de características categóricas aprendendo um parâmetro separado, para cada dimensão. (Seger, C. (2018)).

Para utilizar modelos de ML, é necessário converter variáveis categóricas em variáveis numéricas, uma vez que muitos modelos ML operam apenas com dados numéricos. O *Python* tem a *pandas* oferece métodos como o *Get_Dummies* para realizar essa conversão (Development of a single retention time prediction model integrating multiple liquid chromatography systems: Application to new psychoactive substance).

A etapa de categorização representou um dos últimos passos no processo de pré-processamento dos dados, focalizando a conversão de variáveis categóricas, tais como Semestre, Curso, Disciplinas, Tipo de Ingresso e Bolsa, para representações numéricas. Durante esse procedimento, cada categoria específica dentro de uma coluna foi mapeada para um valor numérico, sendo atribuído o valor 1 à categoria correspondente, enquanto as demais categorias na mesma coluna receberam o valor 0. Essa técnica de transformação

foi aplicada utilizando o método *Get_Dummies*, permitindo uma representação adequada das variáveis categóricas nos conjuntos de dados.

Ao lidar com a planilha resultante da fusão dos dados provenientes do formulário, da base da instituição e da planilha dos alunos evadidos, que incluiu informações adicionais, como Sexo, Raça, Bairro, Distância, Estado Civil, você trabalha? (Estágio ou Efetivo), Renda Própria, Quantidade de Filhos, Renda do Responsável Financeiro, Escolaridade do Responsável, Status e Idade, uma abordagem semelhante de categorização foi aplicada, porém foi usado apenas o *Get_Dummies*. Cada uma dessas variáveis categóricas foi convertida para representações numéricas, seguindo o mesmo princípio de atribuir o valor 1 à categoria específica e 0 às demais, destacando a principal coluna, a Status, em que 0 são os alunos que estão cursando na instituição e 1 representa alunos evadidos. Isso foi feito para manter a consistência na representação dos dados e garantir a aplicabilidade dos algoritmos de aprendizado de máquina posteriormente.

A Classificação envolve o uso de um conjunto de dados que contém exemplos de entrada e saída, permitindo que o modelo aprenda. O modelo utiliza o conjunto de dados de treinamento para determinar a melhor forma de associar exemplos de dados a rótulos específicos de classe. Portanto, é essencial que o conjunto de dados de treinamento seja representativo do problema, incluindo diversos exemplos de cada classe. No contexto de *Machine Learning*, a classificação refere-se a um problema de modelo preditivo no qual uma classe, rótulo ou etiqueta é prevista ou atribuída a dados de entrada específicos (Garzillo, M. J. W. (2022)).

A matriz de confusão é uma tabela que visualiza acertos e erros em cada classe, mostrando se as classificações foram corretas. Em problemas de classificação binária, essa matriz tem duas linhas e colunas, representando verdadeiro-negativo, falso-positivo, verdadeiro-positivo e falso-negativo. A diagonal principal exibe os verdadeiros acertos, enquanto a diagonal oposta mostra os erros de classificação. Por exemplo, a Figura 11 mostra Tabela 3 apresenta verdadeiros-positivos e verdadeiros-negativos corretos, além de falso-positivos e falso-negativos indicando classificações incorretas feitas pelo modelo (BELENKE DOS SANTOS, J. C. (2021)).

Figura 11

Classificação correta	Classificado como	
	+	-
+	Verdadeiro Positivo (VP)	Falso Negativo(FN)
-	Falso Positivo (FP)	Verdadeiro Negativo(VN)

Tabela 3

O *Overfitting* é um desafio frequente e recorrente na fase de treinamento de algoritmos de *Machine Learning*. Esse problema surge quando um modelo atinge um desempenho notavelmente alto durante o treinamento, mas, ao ser confrontado com dados desconhecidos, sua performance decai significativamente. Isso evidencia a falta de capacidade de generalização do modelo, assemelhando a uma situação em que o modelo simplesmente "memoriza" os dados de treinamento (BELENKE DOS SANTOS, J. C. (2021)).

Árvore de Decisão é uma técnica de mineração de dados conhecida como considerada uma forma simples de representar relações em conjuntos de dados, sendo amplamente utilizada para fins de classificação (Souza, N. D. C., Pitombo, C., Cunha, A. L., Larocca, A. P. C., & de Almeida, G. S. (2017)). O treinamento ocorre por meio de exemplos supervisionados, sendo as árvores consideradas não-paramétricas. No cenário supervisionado, o método tem acesso tanto aos exemplos quanto à resposta final do problema a ser solucionado. Porém, quanto à não-paramétrico, não é necessário possuir conhecimento antecipado sobre a forma da função de mapeamento (Baptista, D. F. F. (2019)).

A nomenclatura das árvores de decisão é adotada de modo semelhante à estrutura de uma árvore. A interpretação dessa árvore ocorre de forma descendente, iniciando com o atributo mais importante no nó principal, o primeiro nó. Os próximos atributos são identificados como subnós ou nós internos, ao passo que as escolhas a serem feitas são expressas nos nós terminais, chamados de folhas. A técnica de poda é uma abordagem

que procura diminuir as dimensões da árvore ao remover subnós menos relevantes, simplificando-a e prevenindo *Overfitting* (Abreu, L. E. D. (2022)).

Para iniciar a mineração de dados, os conjuntos de dados foram divididos entre treinamento (80%) e teste (20%), permitindo a avaliação comparativa do desempenho dos modelos. O *DecisionTreeClassifier* do *Scikit-learn*, na linguagem Python, foi empregado para todas as 2 abordagens.

Na primeira mineração, com o *Dataset* Tabela 1, utiliza uma profundidade máxima de 4 níveis da árvore de decisão para evitar complexidade excessiva e prevenir possíveis problemas de *Overfitting*. O treinamento do modelo resultou em uma acurácia de aproximadamente 77%, com uma precisão de 73% para a classe 0 (alunos cursando) e 90% para alunos evadidos.

No segundo treinamento, referente a Tabela 2, na qual foram aplicadas aos dados resultantes da fusão entre as informações do formulário e a base de dados da instituição, junto com a planilha dos alunos evadidos. No entanto, identificou-se uma situação de *Overfitting* devido à ausência de dados dos alunos evadidos no formulário, causando disparidades nos conjuntos de treinamento e teste.

Ao avaliar o desempenho do modelo, uma acurácia surpreendente de 100% foi observada, indicando suspeitas de *Overfitting* devido à falta de representatividade dos alunos evadidos nos dados do formulário. A matriz de confusão mostrou previsões corretas para todas as instâncias no conjunto de teste, sugerindo uma precisão de 100% para ambas as classes. No entanto, é crucial destacar que o modelo pode ter se ajustado excessivamente a padrões específicos nos dados de treinamento, comprometendo sua generalização para novos casos.

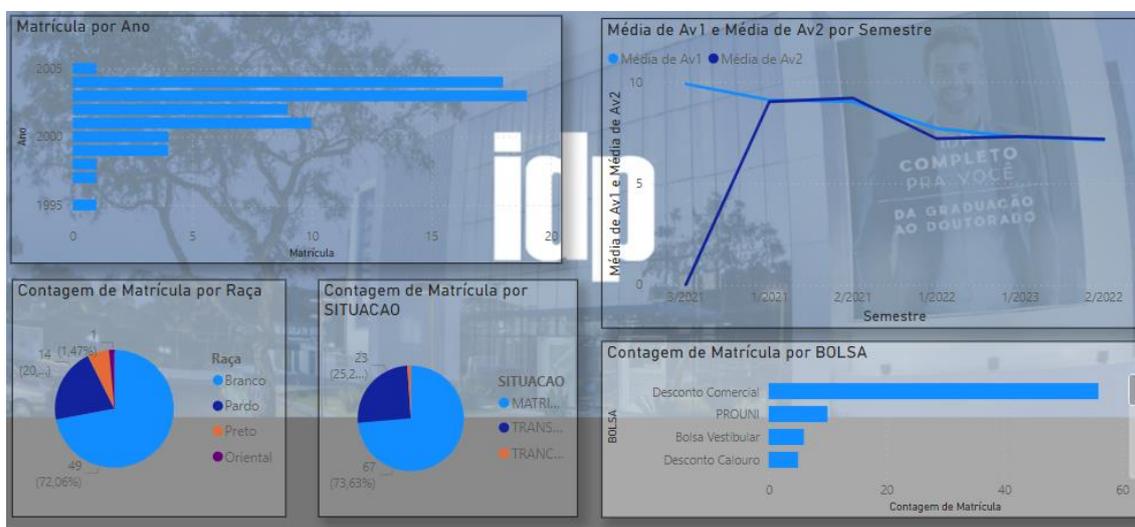
Compreender a Estatística vai além da elaboração de gráficos e cálculos de médias. O objetivo da obtenção de informações numéricas é fundamentar a tomada de decisões. Dessa forma, a estatística se apresenta como um conjunto de técnicas para planejar experimentos, coletar, organizar, resumir, analisar, interpretar dados e extrair conclusões significativas. A análise exploratória de dados oferece uma variedade de métodos para uma investigação detalhada antes de realizar ajustes nos dados (MEDRI, W. (2011)).

Em meio a esse contexto, os sistemas de *Business Intelligence* (BI) se destacam ao utilizar os dados disponíveis nas organizações para fornecer informações relevantes no processo de tomada de decisões. Esses sistemas abrangem a coleta e integração de dados, o armazenamento desses dados em bases de dados, e a gestão do conhecimento por meio de diversas ferramentas analíticas e desempenham um papel crucial ao possibilitar a extração de informações valiosas a partir dos dados coletados, configurando-se como a componente analítica essencial para o processo decisório (Conceição, L. F. M. D. S. (2020).).

A exploração dos dados dos alunos que completaram o formulário, realizada através da plataforma de *Business Intelligence*, *Power BI*, proporcionou insights sobre diversos aspectos do perfil estudantil na instituição. Os resultados oferecem uma visão detalhada das características demográficas, padrões de ingresso, concessões de descontos, desempenho acadêmico e outras métricas relevantes. A Figura 12 apresenta graficamente os dados para análise visual.

Assim, foi desenvolvido um painel de *Business Intelligence* contendo a tabela na qual os alunos preencheram os formulários, permitindo uma análise de alguns atributos para a identificação do perfil tanto do aluno quanto da faculdade.

Figura 12

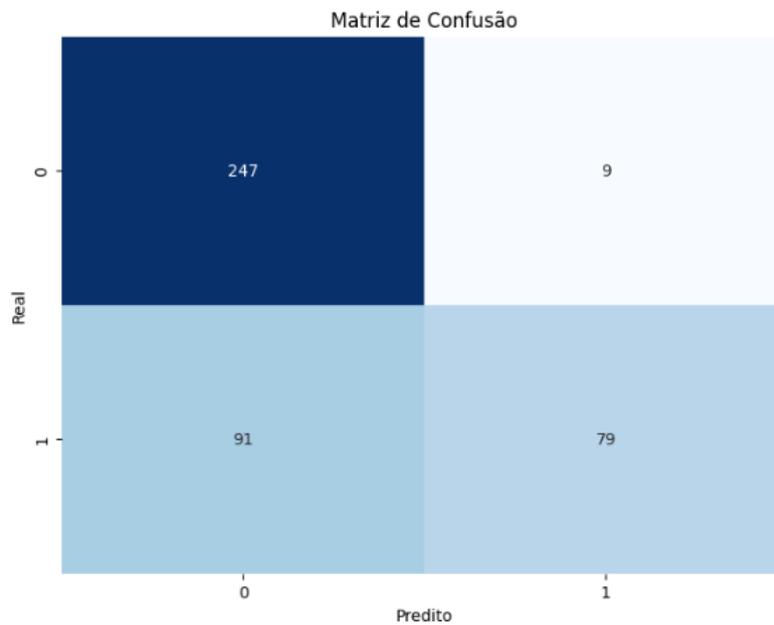


Resultados

O formulário inicialmente preenchido por 99 alunos teve 6 optando por não autorizar o uso de seus dados, resultando em 93 alunos utilizados no projeto. Contudo, 20 alunos matriculados ainda não registrados no sistema não tiveram seus dados utilizados, totalizando 73 alunos no projeto. Os alunos evadidos, sem matrícula e nome por questões de privacidade, foram selecionados (73 alunos) para testar o modelo preditivo, equilibrando os *Datasets* por curso.

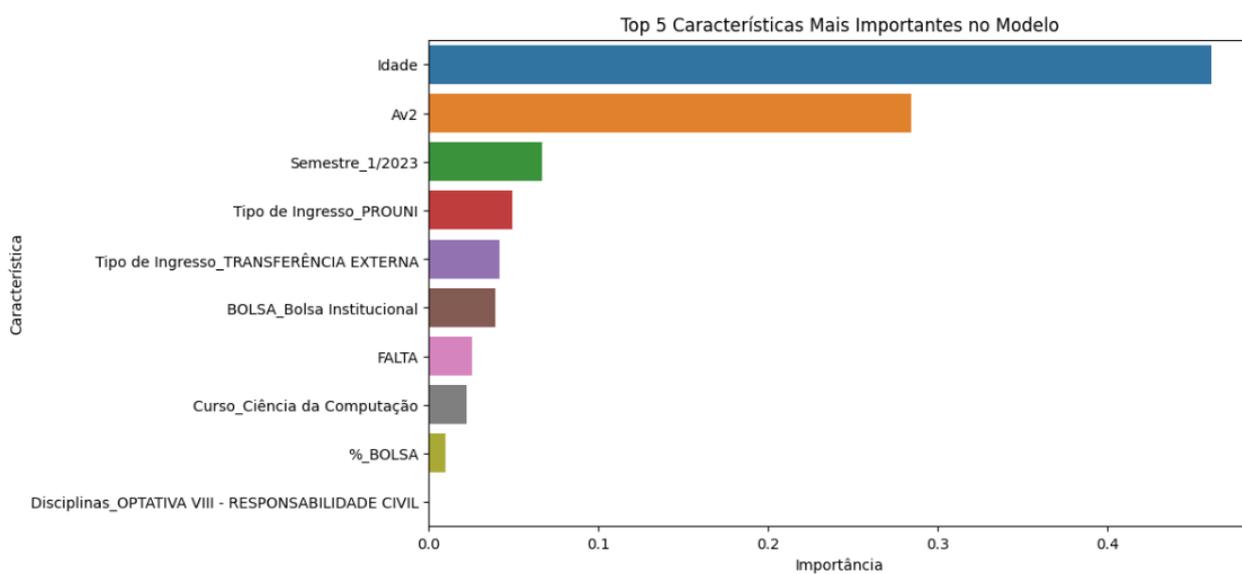
Os resultados do modelo de previsão da Tabela 1 (sem os dados do formulário) apresentaram boa precisão na previsão de evasão (acima de 73%). A acurácia do modelo foi de 0.77. A Matriz de Decisão do modelo revelou 257 verdadeiros positivos, 91 verdadeiros negativos, 79 falsos positivos e 9 falsos negativos. A Figura 13 a seguir apresenta a Matriz de Confusão.

Figura 13



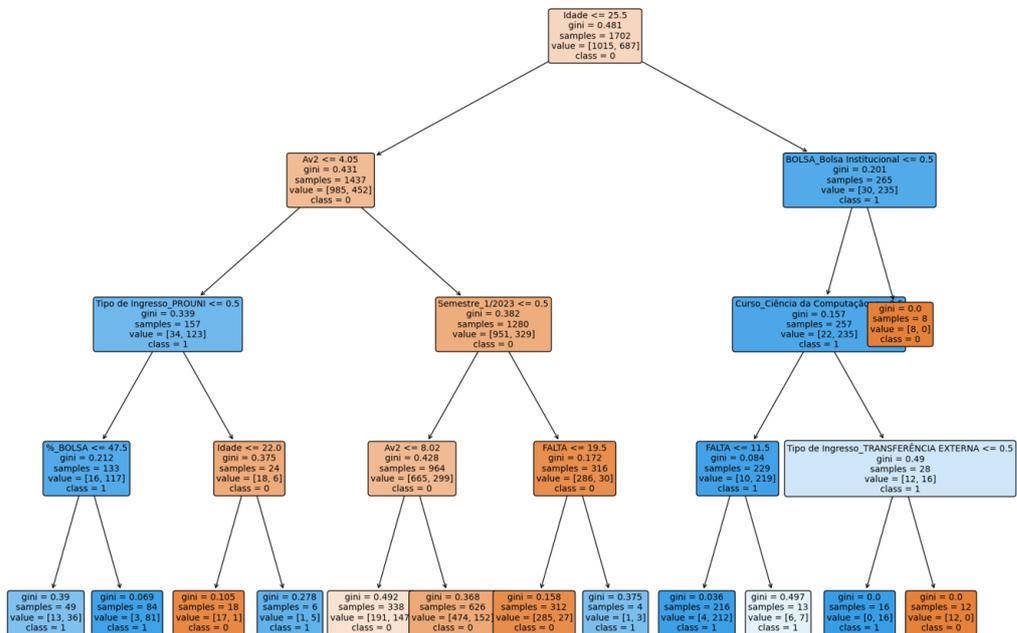
As principais colunas, ordenadas por importância, são: Idade, que representa 46% de relevância; seguida por Av2, com 28% de importância. Na sequência, destacam, o primeiro semestre, o tipo de Ingresso pelo PROUNI, Tipo de Ingresso transferência externa, Bolsa Institucional, Falta, Curso Ciência da Computação e porcentagem da BOLSA. A imagem ilustra essa importância das variáveis mais importantes para o aprendizado do modelo de previsão. A Figura 14 exibe a ordem das colunas mais relevantes.

Figura 14



A análise revela que a idade acima de 25 foi o primeiro nó mais relevante, seguido pela nota Av2. Alunos com notas abaixo de 4,05, bolsa institucional abaixo de 50% e que fazem Ciência da Computação tendem a sair. O segundo nó importante inclui bolsa menor que 47%, idade acima de 22, Av2 abaixo de 8 e falta abaixo de 19, indicando fatores de evasão. A Figura 15 exibe os nós e subnós da Árvore de Descisão.

Figura 15



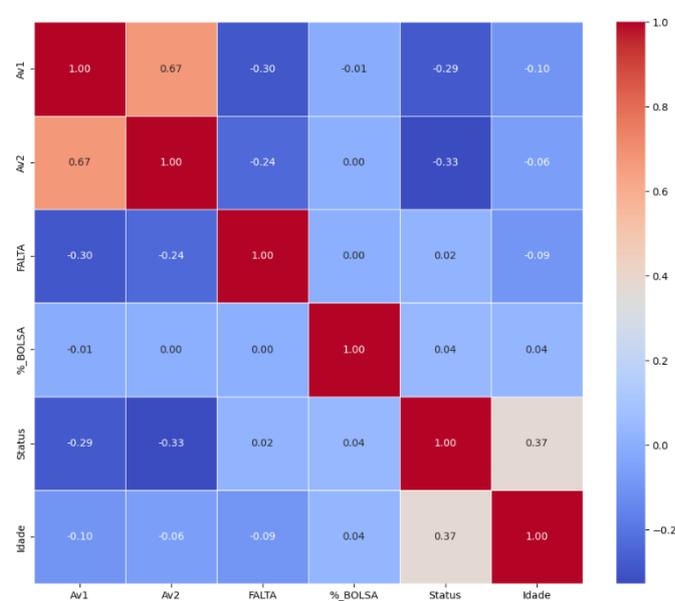
Na Análise Exploratória de Dados dos estudantes que preencheram o formulário, é possível identificar uma compreensão do perfil e desempenho dos estudantes, fornecendo informações para tomadas de decisão estratégicas na instituição de ensino. A relação entre duas variáveis é caracterizada pela correlação de dados, que se manifesta por meio de um número capaz de resumir o grau de interdependência entre essas variáveis (Baba, R. K., Vaz, M. S. M. G., & Costa, J. D. (2014)). Entretanto para ser considerada uma robusta correlação, deve ter um grau de correlação igual ou superior a 0,85. (Baba, R. K., Vaz, M. S. M. G., & Costa, J. D. (2014)). De acordo com a Figura 16, expõe a categoria das correlações.

Figura 16

Valor de ρ (+ ou -)	Interpretação
0.00 a 0.19	Correlação muito fraca
0.20 a 0.39	Correlação fraca
0.40 a 0.69	Correlação moderada
0.70 a 0.89	Correlação forte
0.90 a 1.00	Correlação muito forte

Na análise inicial dos estudantes, foi realizada uma correlação entre todas as colunas. No entanto, não foi observada uma correlação forte em nenhuma das relações. A correlação mais significativa foi identificada entre as notas Av1 e Av2. Portanto, a conclusão é que o desempenho positivo no primeiro semestre tende a estar associado a um bom desempenho no segundo semestre. A Figura 17, demonstra esse resultado.

Figura 17



No que diz respeito aos métodos de ingresso, verificou que a maioria dos estudantes, representando 45%, optou por ingressar na instituição por meio do vestibular seletivo. Em seguida, o ingresso via ENEM correspondeu a 23%, transferência a 14%,

PROUNI a cerca de 13%, e, por último, portador de diploma com 3%. A Figura 18, expõe a análise.

Figura 18



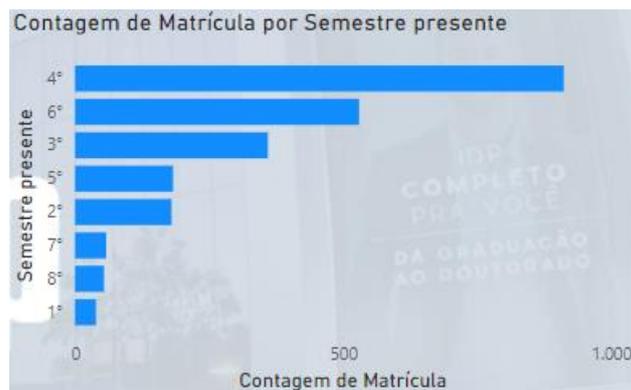
Quanto aos descontos, observou-se que a modalidade comercial foi a mais comum, representando 56% do total, seguida pelo PROUNI, que contribuiu com 11% dos descontos. Essa análise estratégia de captação e retenção de alunos, destacando as preferências dos estudantes em relação aos métodos de ingresso e benefícios financeiros oferecidos. Representada pela Figura 19.

Figura 19



A distribuição dos estudantes pelos semestres indicou que a maioria está no 4º semestre, seguido pelo 6º e 3º, enquanto o primeiro semestre apresentou o menor número de alunos. Entretanto não podemos considerar ser uma relevância grande, pois não foram todos os estudantes da instituição que preencheram o formulário. A seguir, a Figura 20 ilustra a distribuição.

Figura 20



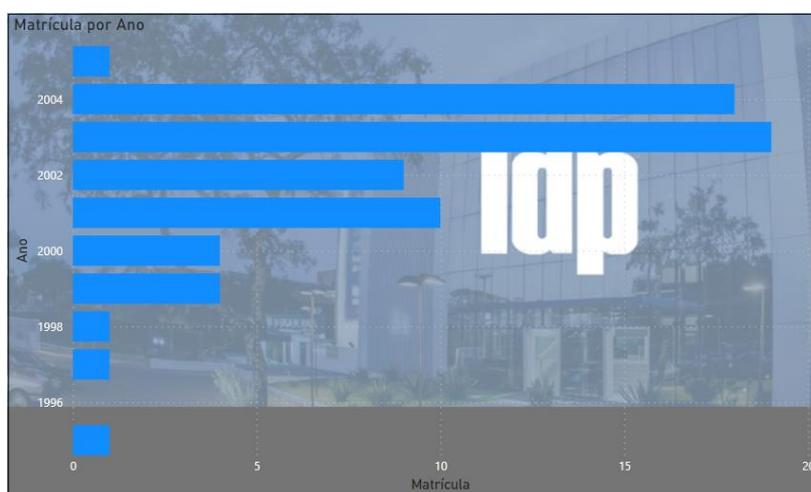
Um aspecto interessante diz respeito à distribuição das notas entre os bimestres. A média da nota da AV1 (primeiro bimestre) foi mais alta do que a AV2 (segundo bimestre) para a maioria dos estudantes. Esse padrão indica o desempenho dos alunos no segundo bimestre é menor, sendo uma informação valiosa para a equipe acadêmica. A Figura 21, indica o gráfico de linhas da média das notas por semestre.

Figura 21



Analisando o ano de nascimento dos estudantes, destacam-se as porcentagens significativas para os anos de 2003 (27%) e 2001 (22%). Os anos de 2002 e 2004 contribuíram com 14% e 17%, respectivamente, enquanto os anos de 2005, 1995 e 1997 apresentaram as menores representatividades, cada um com 1%. Essa distribuição detalhada da faixa etária dos estudantes na instituição, pela Figura 22.

Figura 22



A questão da etnia também foi abordada na análise, indicando que a maioria dos estudantes se autodeclara branca, representando quase 50%. Pardos aparecem em segundo lugar, com aproximadamente 20%, seguidos pelos pretos, que representam cerca de 6%. Essa informação contribui para a compreensão da diversidade étnica. A Figura 23, destaca a questão da distribuição da etnia.

Figura 23



A maior parcela da renda dos responsáveis dos alunos está acima dos 15 mil reais mensais, enquanto a segunda maior faixa compreende aqueles com renda entre 10 mil e 15 mil reais. Em relação à escolaridade dos responsáveis, a maioria, representando 34%, possui ensino superior, seguido por 32% que têm pós-graduação e 12% que completaram apenas o ensino médio. Apenas 3% não concluíram o ensino médio. As Figuras 24 e 25, apresentam essas parcelas.

Figura 24

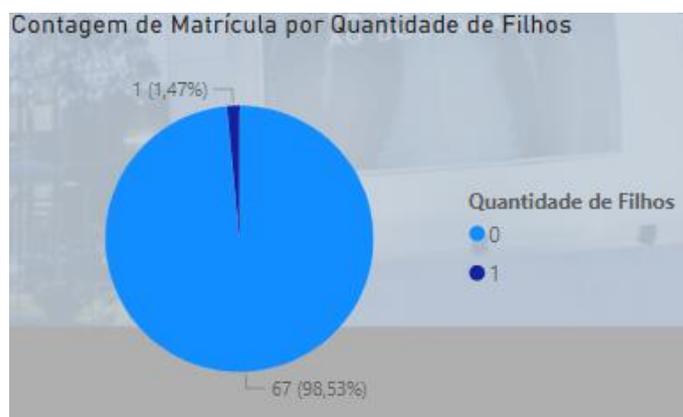


Figura 25



Outros pontos abordados incluíram a quantidade de filhos, onde 99% dos estudantes declararam não ter filhos. A Figura 26, apresenta a quantidade de filhos.

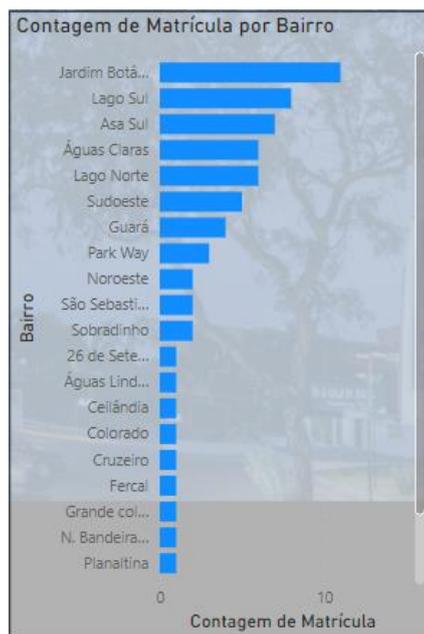
Figura 26



A análise também incluiu informações sobre a localização geográfica dos alunos, com destaque para o bairro Jardim Botânico, onde reside a maior parte dos estudantes. A distância média da faculdade foi calculada para diversos bairros, destacando-se Jardim Botânico com aproximadamente 21 km, Lago Sul com 10 km e Asa Sul com 5 km. Por outro lado, bairros como Santa Maria e Vicente Pires apresentaram distâncias maiores,

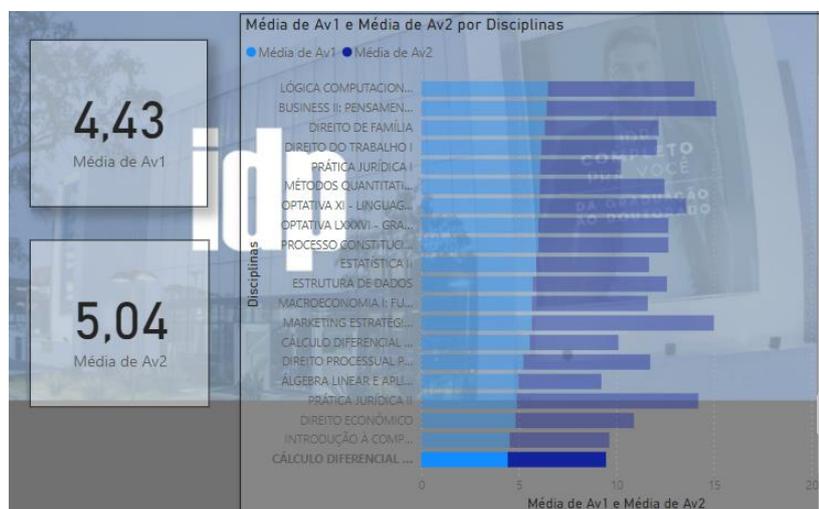
cerca de 32 km e 22 km, respectivamente. Na Figura 27, apresenta a relação de bairro e alunos.

Figura 27



Por fim, foram identificadas matérias com médias de notas mais baixas, tanto na AV1 quanto na AV2, incluindo Cálculo 2, Introdução à Computação e Direito Econômico. Essas informações podem ser úteis para aprimorar estratégias de ensino ou oferecer suporte adicional aos estudantes nessas disciplinas específicas. A Figura 28 representa as médias das notas Av1 e Av2 para cada matéria.

Figura 28



Conclusão:

Na conclusão deste estudo, destacamos resultados expressivos na análise preditiva da Tabela 1, a qual apresentou uma previsão eficaz tanto para alunos evadidos quanto para os que permaneceram. Entretanto, ao ampliar nossa análise para a Tabela 2, nos deparamos com um fenômeno de *Overfitting*, indicando que o modelo não foi eficiente. Esse desafio foi atribuído à ausência de dados nos formulários para os alunos evadidos no banco de dados da instituição

Olhando para o futuro, sugere que a instituição implemente a prática de coletar respostas dos alunos por meio do formulário utilizado na pesquisa, no início de cada semestre. Isso não apenas enriquecerá os dados disponíveis, mas também mitigará o risco de *Overfitting* ao evitar lacunas nas informações dos alunos, caso evadam do curso. Essa abordagem fortalecerá o modelo preditivo, contribuindo para previsões mais precisas e generalizáveis.

Entretanto, a instituição pode adotar medidas preventivas mais específicas, concentrando-se nos atributos com maiores pesos, como idade acima de 25 anos, nota da Av2 abaixo de 4,05 e bolsa institucional abaixo de 50%. Identificar esses fatores críticos permite uma participação mais ativa na vida acadêmica desses alunos, possibilitando maior controle sobre a evasão e, conseqüentemente, a redução de custos e despesas

financeiras associadas à evasão. Essa abordagem proativa proporcionaria uma gestão mais eficaz dos recursos institucionais.

Além disso, as categorias de renda, bairro, renda dos responsáveis, sexo, trabalho e escolaridade dos pais, presentes no formulário, serão analisadas para compreender como impactam nas decisões dos estudantes em evadir ou permanecer na faculdade. A implementação de um sistema de *Business Intelligence* (BI) permitiria que professores e coordenadores visualizem e analisem de forma eficiente dados relevantes, identificando tendências específicas para cada curso. Essa visão detalhada forneceria à instituição informações valiosas para orientar ações preventivas e estratégias, visando reduzir a evasão e promover o sucesso acadêmico dos alunos.

Referências:

MARTINS, Bibiana Volkmer; OLIVEIRA, Sidinei Rocha de. Qualificação profissional, mercado de trabalho e mobilidade social: cursos superiores de tecnologia. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 12, n. 2, 2017.

MONTEIRO, André; GONÇALVES, Carlos; SANTOS, Paulo Jorge. Jovens: Do ensino superior para o mercado de trabalho. 2019.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 84, p. 609-633, 2014.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. Fundo de financiamento estudantil (Fies)-2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior. 2018.

<https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni.pdf>

<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/censo-da-educacao-superior-2022-reforca-preocupacao-com-excesso-de-cursos-a-distancia-e-com-a-formacao-de-professores#:~:text=INTERIORIZA%C3%87%C3%83O%20%E2%80%93%20Segundo%20o%20Censo%2C%20o.eram%20privadas%20e%20312%2C%20p%C3%BAblicas.pdf>

TEIXEIRA, Rita de Cássia Petrarca; MENTGES, Manuir José; KAMPFF, Adriana Justin Cerveira. Evasão no ensino superior: um estudo sistemático. **Publicação em final de outubro, 2019, Brasil.**, 2019.

MENDES, Gabriela Mesquita; MULIN, Heloise de Pinho. Avaliação e desempenho do Programa Universidade para Todos (PROUNI). 2017.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo et al. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, p. 641-659, 2007.

HOED, Raphael Magalhães. Análise da evasão em cursos superiores: o caso da evasão em cursos superiores da área de Computação. 2016.

BAGGI, Cristiane Aparecida dos Santos; LOPES, Doraci Alves. Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 16, n. 02, p. 355-374, 2011.

BOENTE, Alfredo Nazareno Pereira; ROSA, José Luiz Dos Anjos. Utilização de ferramentas de KDD para Integração de aprendizagem e tecnologia em busca da gestão estratégica do conhecimento na empresa. **Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, v. 1, p. 123-132, 2007.

PRESTES, Emília Maria da T.; FIALHO, M. G.; PFEIFER, D. K. A Evasão no ensino superior globalizado e suas repercussões na gestão universitária. **Paraíba. Acesso em**, v. 13, 2016.

BELENKE DOS SANTOS, JÚLIO CÉSAR. Usando mineração de dados para predição da evasão escolar. 2021.

DE OLIVEIRA JÚNIOR, José Gonçalves; NORONHA, Robinson Vida; KAESTNER, Celso Antonio Alves. Método de seleção de atributos aplicados na previsão da evasão de cursos de graduação. **Revista de informática aplicada**, v. 13, n. 2, 2017.

FIALHO, Marillia Gabriella Duarte et al. A evasão escolar e a gestão universitária: o caso da Universidade Federal da Paraíba. 2014.

ASSUNÇÃO, Yluska Bampirra; GOULART, Iris Barbosa. Qualificação Profissional ou Competências para o Mercado Futuro?. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 8, n. 1, p. 175-207, 2016.

DOS SANTOS, Fábio Alexandre Bértolo. **Algoritmos de Machine Learning para previsão da procura**. 2021. Tese de Doutorado. Universidade do Minho (Portugal).

PAIXÃO, Gabriela Miana de Mattos et al. Machine Learning na Medicina: Revisão e Aplicabilidade. **Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, v. 118, p. 95-102, 2022.

MONARD, Maria Carolina; BARANAUSKAS, José Augusto. Conceitos sobre aprendizado de máquina. **Sistemas inteligentes-Fundamentos e aplicações**, v. 1, n. 1, p. 32, 2003.

GALVÃO, Noemi Dreyer; MARIN, Heimar de Fátima. Técnica de mineração de dados: uma revisão da literatura. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 22, p. 686-690, 2009.

BELENKE DOS SANTOS, JÚLIO CÉSAR. Usando mineração de dados para predição da evasão escolar. 2021.

MANHÃES, Laci M. Barbosa et al. Identificação dos fatores que influenciam a evasão em cursos de graduação através de sistemas baseados em mineração de dados: Uma abordagem quantitativa. In: **Anais do VIII Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação**. SBC, 2012. p. 284-295.

WINCK, Ana T. et al. Processo de KDD aplicado à bioinformática. **Sociedade Brasileira de Computação**, 2010.

BELENKE DOS SANTOS, JÚLIO CÉSAR. Usando mineração de dados para predição da evasão escolar. 2021.

STRATTON, Leslie S.; O'TOOLE, Dennis M.; WETZEL, James N. A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. **Economics of education review**, v. 27, n. 3, p. 319-331, 2008.

SILVA, Márcio Bezerra da et al. A teoria da classificação facetada na modelagem de dados em banco de dados computacionais. 2011.

SAMPAIO, Breno et al. Desempenho no vestibular, background familiar e evasão: evidências da UFPE. **Economia Aplicada**, v. 15, p. 287-309, 2011.

MARIA, Willian; DAMIANI, João Luccas; PEREIRA, Max. Rede bayesiana para previsão de evasão escolar. In: **Anais dos Workshops do Congresso Brasileiro de Informática na Educação**. 2016. p. 920.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Comentário à nova Lei de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), o novo paradigma da proteção de dados no Brasil. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 120, p. 555, 2018.

OLIVEIRA, José Clovis Pereira de et al. O questionário, o formulário e a entrevista como instrumentos de coleta de dados: vantagens e desvantagens do seu uso na pesquisa de campo em ciências humanas. In: **III Congresso Nacional de Educação**. 2016. p. 1-13.

AREND, Felipe Gabriel. Geração de operações CRUD a partir de metadados. 2011.

CORTIJO, PRISCILLA DOMINGUES. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ENGENHARIA DE SOFTWARE.

HASANIN, T. et al. Examining characteristics of predictive models with imbalanced big data. *J. Big Data* 6 (69), 1–21. 2019.

SEGER, Cedric. An investigation of categorical variable encoding techniques in machine learning: binary versus one-hot and feature hashing. 2018.

GARZILLO, Monique Joaquim Witt. **Classificação de tumores cerebrais com algoritmos de machine learning**. 2022. Tese de Doutorado. Instituto Politécnico de Lisboa, Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa.

BELENKE DOS SANTOS, JÚLIO CÉSAR. Usando mineração de dados para predição da evasão escolar. 2021.

SOUZA, Natália da Costa et al. Modelo de classificação de processos erosivos lineares ao longo de ferrovias através de algoritmo de árvore de decisão e geotecnologias. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 23, p. 72-86, 2017.

BAPTISTA, David Felice Falivene. **Equalização de canais baseada em Árvores de Decisão**. 2019. Tese de Doutorado. [sn].

MEDRI, Waldir. Análise exploratória de dados. **Londrina: Universidade Estadual de Londrina**, 2011.

CONCEIÇÃO, Luís Filipe Marques dos Santos. A Importância do Business Intelligence na tomada de decisão. 2020.

ABREU, Leonardo Evangelista de. People Analytics: uso de árvores de decisão na retenção de talentos. 2022.

BABA, Ricardo Kazuo; VAZ, Maria Salete Marcon Gomes; COSTA, Jéssica da. Correção de dados agrometeorológicos utilizando métodos estatísticos. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 29, p. 515-526, 2014.

BABA, Ricardo Kazuo; VAZ, Maria Salete Marcon Gomes; COSTA, Jéssica da. Correção de dados agrometeorológicos utilizando métodos estatísticos. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 29, p. 515-526, 2014.