

Caderno Virtual, Brasília, VOLUME 1, Nº 59

Janeiro/Abril 2024 ISSN: 1981-3759



idp

REVISTA

# CADERNO VIRTUAL

**Temas Atuais de  
Direito Tributário**

**Caderno Virtual, Brasília, v. 1, n.  
59 Janeiro/Abril 2024**

**ISSN: 1981-3759**

### **Editores Chefes**

Prof. Atalá Correia, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Janete Ricken Lopes de Barros, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Eduarda Toscani Gindri, IDP

### **Conselho Editorial**

Prof<sup>a</sup>. Luciana Silva Garcia, IDP  
Prof. Raphael Peixoto de Paula Marques, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Olívia Rocha Freitas, IDP  
Prof. Fábio Lima Quintas, IDP  
Prof Marcelo Proença, IDP  
Prof<sup>a</sup>. 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<sup>a</sup> Tatiana B. Parmeggiani, IDP

### **Comitê Executivo**

Alessandro Freire  
Renan Silveira Holtermann

REVISTA

**CADERNO  
VIRTUAL**

# SUMÁRIO

## **Carta Editorial**

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

## **Artigos Acadêmicos**

---

### **PROTEÇÃO DE DADOS DE SAÚDE COMO DIREITO DE PERSONALIDADE**

*Atalá Correia*

---

### **COMO SCHUMPETER PODERIA NOS AUXILIAR A COMPREENDER O ATUAL MERCADO DA ADVOCACIA?**

*Guilherme Cardoso Leite*

---

### **AS INCONVENIÊNCIAS DO *SPLIT PAYMENT***

#### **A NOVA MODALIDADE DE RECOLHIMENTO DO IBS E DA CBS**

*Farley Soares Menezes*

---

### **REFORMA TRIBUTÁRIA COMO CATALISADOR DA HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MERCOSUL: A CONSTRUÇÃO DE UM INTERESSE SUL-AMERICANO**

*Fernanda de Holanda Paiva Nunes; Joedson de Souza Delgado*

---

**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)**

*Aline Alves da Silva; Diego de Queiroz Machado; Márcia Zabdiele Moreira; Henrique Muzzio*

---

**QUE TAL RETIRAR O VÉU DOS ALGORITMOS DAS PLATAFORMAS DIGITAIS?**

*Israel Fernando de Carvalho Bayma*

---

**PONTO CEGO NO SISTEMA DE PRECEDENTES:**

**A RECUSA À RECLAMAÇÃO PARA OBSERVÂNCIA DE ACÓRDÃO PROFERIDO EM RECURSO ESPECIAL REPETITIVO**

*Pedro Corrêa Pertence*

---

**A LEI 13.465/17 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ACESSO AO DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE**

*Camila Cristina de Oliveira; Leandro de Carvalho Almeida; Marcelo Sasso Gonzalez*

---

**SAMBA E IDENTIDADE CONSTITUCIONAL: CULTURA NEGRA, IGUALDADE RACIAL E ENFRENTAMENTO AO RACISMO**

*Lucas Wagner de Souza Lemos*

---

**PENA RESTRITIVA DE DIREITOS - LIMITAÇÃO DE FIM DE SEMANA**

*Felipe Barreto Coutinho de Lima*

---

**DIAGNÓSTICO E PLANO DE AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE (SGQ): PROSPECÇÃO EM EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS**

*Alexander Cambraia Nascimento Vaz; Fábio Montenegro Braga*

# 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 de Direito Tributário”.

A 59ª 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 59ª 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**

## PROTEÇÃO DE DADOS DE SAÚDE COMO DIREITO DE PERSONALIDADE

*Atalá Correia<sup>1</sup>*

O direito contemporâneo assenta-se sobre a separação epistemológica entre sujeitos e objetos. Há, de um lado, detentores de poderes e, de outro, os subordinados a estes poderes. Os poderes podem envolver a subordinação de outrem, que está obrigado a entregar uma prestação, ou ainda abranger o uso de bens, tangíveis ou intangíveis.

Essa separação legou ao presente alguma dificuldade de entrever o direito como o campo que regula a própria existência individual. Em outras palavras, o direito estava relacionado ao outro ou a alguma coisa, mas muito dificilmente se via o direito como vinculado ao próprio sujeito que é seu titular.

A noção de direitos da personalidade rompe com essa separação tradicional. Fez-se sentir a necessidade de proteger o sujeito enquanto pessoa existente, e não meramente como indivíduo que se insere numa relação jurídica com outrem ou como quem se insere numa troca comercial. Era preciso dotar a pessoa de proteção contra lesões ou ameaças advindas de terceiros.

Embora não se tratasse de ideia absolutamente nova<sup>2</sup>, não há dúvida que direitos voltados à própria pessoa do sujeito ganham espaço no debate público a partir do Século XX. Nesse período, os direitos de personalidade passam a ser definidos como “as faculdades jurídicas cujo objeto são os diversos aspectos da própria pessoa do sujeito, bem assim da sua projeção essencial no mundo exterior”<sup>3</sup>. Para Carlos Alberto Bittar, os direitos naturais são: “(i) os próprios da pessoa em si (ou originários), existentes por sua natureza, como ente humano, como nascimento; e (ii) os referentes às suas projeções para o mundo exterior (a pessoa como ente social ou moral, ou seja, em seu relacionamento com a sociedade)”<sup>4</sup>.

Trata-se de um conjunto de direitos necessários, com conteúdo mínimo e imprescindível, para a existência individual. Entende-se que esses direitos são essenciais e inatos. São essenciais porque representam o mínimo necessário para que se atribua

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo. É professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios..

<sup>2</sup> Sobre as discussões mais tradicionais do direito da personalidade, antes do seu reconhecimento legislativo, vide MORATO, Antônio Carlos. Quadro geral dos direitos da personalidade. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 106, n. 106-107, p. 121-158, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67941>. Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>3</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. **Instituições de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 1025.

<sup>4</sup> BITTAR, Carlos Alberto. **Os Direitos da Personalidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 10

algum conteúdo à personalidade. Formam, portanto, a medula da personalidade. No cenário contemporâneo, não há como se falar em pessoa natural que não tenha direito a vida, a integridade físico-psíquica, ao nome, a voz e a imagem. São inatos porque basta a existência da pessoa para que os direitos de personalidade lhe sejam reconhecidos.

Durante décadas, a doutrina debruçou-se sobre a tarefa de bem identificar os diversos direitos da personalidade, agrupando-os conforme distintas características, mas que, de modo geral, englobam a existência física, a psicológica e moral. Mais que isso, procurou-se agrupar esses feixes de direitos sob uma única figura, comumente denominada “direito geral de personalidade”, que indica a possibilidade de autodeterminação individual. Ao indivíduo cabe livremente desenvolver sua personalidade e, em síntese, dizer o que lhe cabe como perspectiva futura<sup>5</sup>. Isso, de modo muito comum, é traduzido pela noção de dignidade da pessoa humana. A pessoa insere-se nas relações sociais não como objeto, mas como sujeito. A dignidade que lhe é própria impede que outros instrumentalizem a existência alheia segundo suas concepções particulares de vida.

O amadurecimento dessas noções tornou-se extremamente relevante no campo médico. Na medicina, mais que em outros campos da vida, o médico atua como técnico, como o senhor do conhecimento, tendo tradicionalmente como objeto o corpo e a saúde alheios. Esta relação é, portanto, marcada pela sujeição do “paciente” à atuação médica. A própria etimologia da palavra “paciente” indica ser ele que “sofre” ou “espera” a atuação alheia. Entretanto, por outro lado, do ponto de vista jurídico, tem-se que reconhecer dignidade para o paciente, de modo que caiba a ele decidir sobre o seu destino. Isso envolve ser informado dos seus males, consentir com o tratamento e suas alternativas, tudo com profundas implicações no campo da ética médica.

Deixemos de lado, por ora, essa perspectiva geral, para tratar de um dos direitos de personalidade em particular: o direito à privacidade. O art. 21 do Código Civil tratou de estabelecer que “a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”.

A regra está a significar que toda pessoa goza de uma esfera de vida que se encontra imune ao escrutínio externo. Fala-se, constantemente, da teoria dos círculos concêntricos, com sigilo, intimidade e privacidade, cada um deles a indicar um aspecto mais protegido contra intervenções externas.

De forma bastante intuitiva, este direito está a indicar que todos têm, em alguma medida, o direito de estarem a sós (*right to be alone*). Isso não deve ser entendido apenas como isolamento físico. Reconhece-se a necessidade de isolamento mental ínsito ao psiquismo humano. Todos desejam que certos aspectos de sua personalidade não

---

<sup>5</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. A dignidade da pessoa e o fundamento dos direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 103, p. 277-299 (p. 290), 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67806>. Acesso em: 19 ago. 2023

cheguem ao conhecimento de terceiros. Isso inclui a proteção ao lar<sup>6</sup>, à família, aos diários, lembranças, sepultura, à correspondência<sup>7</sup>, ao sigilo telefônico<sup>8</sup> e de comunicações em geral. Da privacidade, extraem-se consequências relevantes sobretudo na esfera cível e penal<sup>9</sup>. Trata-se de um direito negativo, pois exige que terceiros se abstenham de adentrar na esfera privada do titular.

---

<sup>6</sup> “Configura ato ilícito ensejador de prejuízo moral a violação da privacidade da parte que se vê insegura e inquieta com a visualização de seu lar por vizinho que escala muro divisório” (TJMG, AC: 10024133684704001 MG, Relator: Alexandre Santiago, Data de Julgamento: 04/11/2015, Data de Publicação: 16/11/2015). Igual proteção não se vê em espaços coletivos. Confira-se: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2.018, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro das salas de aula – Ofensas à intimidade e à privacidade não configuradas – Monitoramento e armazenamento das imagens para consulta, se necessário, diante de caso específico, que não ofende a intimidade de alunos ou professores – Salas de aula que constituem espaço público, onde é desenvolvida atividade pública, que deve guardar respeito ao ordenamento jurídico, onde os que lá se encontram devem ter a mesma conduta, com ou sem monitoramento – Fator inibidor do aprendizado não verificado - Os direitos e garantias fundamentais podem ser relativizados, diante da necessidade de fiscalização e garantia da segurança envolvendo uma atividade pública de tamanha relevância - Ação improcedente” (TJSP, ADI: 21137346520188260000 SP 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator: Salles Rossi, Data de Julgamento: 19/09/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/09/2018)

<sup>7</sup> “INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ABERTURA DE CONTRACHEQUE. VIOLAÇÃO DE PRIVACIDADE DO TRABALHADOR. Violação da privacidade do obreiro constatada pela conduta de entrega do seu contracheque, pelo superior hierárquico, já aberto. A quebra do sigilo de correspondência, além de caracterizar ilícito penal em tese (art. 151 do CP), configura igualmente ofensa à privacidade do autor, além de caracterizar assédio moral pelas chacotas decorrentes do conteúdo das informações violadas. Dano moral devido. Sentença confirmada” (TRT-4 - ROT: 00209945220155040304, 2ª Turma, Data de Publicação: 21/10/2016)

<sup>8</sup> Tratamos especificamente do sigilo das comunicações em andamento, pois é crime a interceptação telefônica, salvo quando judicialmente autorizada, nos termos do art. 5º, XII, da CF (“é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”), e da Lei n. 9.296, de 24.7.1996. Mas não se pode deixar de mencionar que os dados armazenados em aparelhos telefônicos também gozam de proteção com base na privacidade: “Restando de todo evidenciada a intenção do apelante de invadir a privacidade da requerente, por meio de acesso ao seu telefone pessoal com utilização de senha e sem a sua autorização para tanto, resta caracterizada a ofensa à sua privacidade e aos seus direitos de personalidade. Configurada a responsabilidade do réu pelo ilícito praticado, há que se reconhecer, também, a caracterização do dever de indenizar, porquanto comprovado a conduta perpetrada e a existência do nexo de causalidade entre o ato praticado pelo apelante e os danos morais suscitados pela apelada, assim como a efetiva ocorrência de tais danos. A indenização por danos morais deve ser fixada segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, com observância das peculiaridades do caso e vistas ao alcance dos objetivos do instituto, quais sejam, compensar a vítima, punir o agente pela conduta adotada e inibi-lo na reiteração do ilícito” (TJ-MG - AC: 10000220163869001 MG, Relator: Arnaldo Maciel, Data de Julgamento: 24/05/2022, Câmaras Cíveis / 18ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 24/05/2022).

<sup>9</sup> “1. Habeas corpus. 2. Acesso a aparelho celular por policiais sem autorização judicial. Verificação de conversas em aplicativo WhatsApp. Sigilo das comunicações e da proteção de dados. Direito fundamental à intimidade e à vida privada. Superação da jurisprudência firmada no HC 91.867/PA. Relevante modificação das circunstâncias fáticas e jurídicas. Mutação constitucional. Necessidade de autorização judicial. 3. Violação ao domicílio do réu após apreensão ilegal do celular. 4. Alegação de fornecimento voluntário do acesso ao aparelho telefônico. 5. Necessidade de se estabelecer garantias para a efetivação do

Com o avanço de tecnologias diversas, o direito à privacidade teve seu núcleo aumentado não só para proteger os aspectos físicos da privacidade, como ocorre quando se protege o recesso do lar da curiosidade alheia, mas para também proteger as informações que se coletam a respeito do sujeito. Assim, é possível falar-se, por exemplo, de sigilo fiscal, para proteger os dados que a Receita coleta a respeito da renda ou do consumo de um cidadão. Também sob esta perspectiva, é que se pode falar em sigilo bancário, para impedir que transações individuais sejam divulgadas por instituições financeiras a terceiros,<sup>10</sup> ressaltando-se, entretanto, o compartilhamento com o próprio Banco Central e Ministério Público diante da noção de poderes implícitos.<sup>11</sup>

É a internet e o avanço das redes sociais que representam mudança substancial nesse quadro. Nesse meio virtual, é possível coletar e sistematizar uma infinidade de informações sobre cada usuário, no chamado perfilamento. É possível

---

direito à não autoincriminação. 6. Ordem concedida para declarar a ilicitude das provas ilícitas e de todas dela derivadas” (STF, HC 168052, Rel. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 20/10/2020)

<sup>10</sup> CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MATERIAL E MORAL. SIGILO BANCÁRIO. NOTÍCIA DE TRANSAÇÃO BANCÁRIA POR TELEFONE A TERCEIRO. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À INTIMIDADE. DISTINÇÃO ENTRE PRIVACIDADE E INTIMIDADE. DANO MORAL CARACTERIZADO. CAUSALIDADE ADEQUADA. CONDUTA DO BANCO NÃO CONSTITUI CAUSA DIRETA E IMEDIATA PARA O SUPOSTO REBAIXAMENTO NO EMPREGO. INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE E DANO. DANO MATERIAL NÃO CARACTERIZADO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Mesmo dentro da privacidade, existem lindes próprios da individualidade e da dignidade da pessoa humana (intimidade), sendo que, nesse espaço de autodeterminação da pessoa humana, a ordem jurídica própria de um Estado de Direito protege a individualidade da pessoa humana frente a quem quer que seja. 2. O sigilo bancário compõe direito fundamental de estatura constitucional vinculado à autodeterminação da pessoa humana (intimidade), de modo que a conduta dos prepostos do banco de noticiar transação bancária referente à conta bancária a quem não era seu titular implica prejuízo moral decorrente do indevido ingresso na órbita da intimidade. 3. Os meandros insertos na privacidade da vida do casal, quanto a seus percalços ou vicissitudes, não são pertinentes para a caracterização do elemento dano compensável, haja vista que esse deflui da violação do sigilo bancário, e não propriamente do constrangimento percebido na vida profissional e pessoal (consequências do evento). 4. A indevida notícia acerca da emissão de cédula de crédito e da destinação dessa transação bancária a quem não era titular da conta bancária não se afigura como causa adequada para o suposto prejuízo material relativo ao seu rebaixamento de função e seu posterior afastamento em definitivo da empresa. Dessa forma, o desenrolar causal nutrido por meras conjecturas mostra-se impróprio para sedimentar um laço de causalidade sólido e adequado (direto e imediato) em relação ao suposto dano material sofrido. 5. A reforma parcial da sentença impõe a redistribuição do ônus sucumbencial, de modo que se encontra prejudicado o recurso do patrono de uma das partes atinente exclusivamente à majoração da verba honorária fixada em seu favor no primeiro grau. 6. Diante de pedido de indenização por danos morais e por danos materiais, o acolhimento de um deles, com a rejeição do outro, configura sucumbência recíproca (precedente do e. STJ), importando, assim, a divisão à metade entre as partes das despesas processuais e, na forma do art. 21, caput, do CPC, e da Súmula nº 306, do STJ, a compensação dos honorários. 7. Apelação não conhecida. Apelação a que se nega provimento” (TJDFT, Acórdão 476634, 20060110202676APC, Relator: J.J. COSTA CARVALHO, , Revisor: SÉRGIO ROCHA, 2ª Turma Cível, data de julgamento: 19/1/2011, publicado no DJE: 3/2/2011. Pág.: 74)

<sup>11</sup> “Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pelo Fisco no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem a intermediação do Poder Judiciário. Transferência de informações em face da proteção constitucional da intimidade e do sigilo de dados. Art. 5º, Incisos X e XII, da Constituição Federal. Questão eminentemente constitucional. Matéria passível de repetição em inúmeros processos, a repercutir na esfera do interesse público. Tema com Repercussão Geral” (STF, RE 1055941 RG, Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018).

realizar agrupamento de usuários por interesse e, desse modo, tornar a comunicação de grandes empresas com eles muito mais eficiente. Dito de outro modo, saber quem é o meu consumidor, do que ele gosta e deseja, é ter informação sobre ele. E informação tem valor. Forma-se aquilo que vem sendo chamado “data driven economy”. As redes sociais coletam dados de seus usuários e, com eles, auferem renda<sup>12</sup>.

Esse conjunto de coisas faz surgir a percepção de que, de modo injusto, os usuários de redes sociais têm sua vida escrutinada para fins que lhes são estranhos<sup>13</sup>. Mais que isso, os dados revelam quem somos, inserindo-se no cerne de nossa proteção como pessoas<sup>14</sup>. Articulou-se, portanto, o direito geral de personalidade para protegê-los. A bem da verdade, não só a eles, mas principalmente eles. Surge, assim, a concepção de *autonomia informacional*, ou direito de proteção de dados, como uma posição jurídica autônoma do próprio conceito de privacidade que inicialmente lhe dava abrigo<sup>15</sup>. Os indivíduos têm o direito de decidir como e quando seus dados pessoais serão coletados, processados, usados e divulgados.

O art. 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2012/C 326/02) passou a reconhecer, nesse sentido, que “todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito”, cujo tratamento pode ser feito, com tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento informado da pessoa interessada. Assim, todas as pessoas têm o direito de acesso aos dados coletados a seu

---

<sup>12</sup> Sobre esse ponto e de modo crítico a regulação de dados, vide CHEN, Zhijun. **Privacy Costs and Consumer Data Acquisition: An Economic Analysis of Data Privacy Regulation** (June 11, 2022). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4085923> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4085923>, acesso em 20.8.2023

<sup>13</sup> “A utilização de dados pessoais não é, em si, um problema. Na verdade, ela torna possíveis várias atividades, desde o planejamento administrativo até a ação humanitária, passando pela pesquisa de mercado e por mais um número infindável de áreas. Ocorre que a atividade do tratamento de dados pessoais requer instrumentos que a harmonize com os parâmetros de proteção da pessoa humana presentes nos direitos fundamentais e funcionalizados por instrumentos regulatórios que possibilitem aos cidadãos um efetivo controle em relação aos seus dados pessoais, garantindo o acesso, a veracidade, a segurança, o conhecimento da finalidade para a qual serão utilizados, entre tantas outras garantias que se fazem cada vez mais necessárias” (DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, ebook)

<sup>14</sup> “Ao mesmo tempo, somos cada vez mais identificados a partir dos nossos dados pessoais, fornecidos por nós mesmos a empresas e a entidades públicas com as quais mantemos relações; ou então coletados por meios diversos. Estes dados pessoais são indicativos de aspectos de nossa personalidade, portanto merecem proteção do direito enquanto tais” (DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, ebook)

<sup>15</sup> “Neste quadro, percebemos que o direito à proteção de dados pessoais, em princípio fortemente vinculado ao direito à privacidade, hoje se sofisticou e assumiu características próprias. Na proteção de dados pessoais não é somente a privacidade que se pretende tutelar, porém busca-se a efetiva tutela da pessoa em vista de variadas formas de controle e contra a discriminação, com o fim de garantir a integridade de aspectos fundamentais de sua própria liberdade pessoal. E, ainda, não é mais somente o indivíduo a ser o único afetado – um antigo paradigma do direito à privacidade –, porém inteiras classes e grupos sociais. O problema da proteção de dados, mais do que uma questão individual, possui implicações sociais profundas, que vão desde questões atinentes ao gozo de direitos por coletividades até a viabilidade de modelos de negócio que podem ser intrinsecamente contraditórios com o efetivo controle dos próprios dados pessoais, e mesmo o balanço de poderes no sistema democrático” (DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021, ebook).

respeito e de obter a respetiva retificação. Para melhor tratar desse ponto, em 27.4.2016, o Parlamento e o Conselho Europeus promulgaram o Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE 2016/679). Essa regulamentação influenciou sobremaneira aquilo que se viu posteriormente em nosso país. Tal como aqui se vê, a regulamentação assenta-se sobre alguns pilares essenciais: (i) definição de dados pessoais; (ii) conceito de tratamento de dados; (iii) consentimento informado; (iv) transparência; e (v) responsabilidade.

O Regulamento europeu trouxe uma definição para dados pessoais, vale dizer, a informação relativa a uma pessoa em específico, identificada ou identificável (art. 4º, 1, do RGPD). Por sua vez, considera tratamento a operação sobre dados pessoais, por meios automatizados ou não, o que envolve a sua colheita, registo, organização, estruturação, conservação, adaptação, alteração, recuperação, consulta, utilização, divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma, bem como o apagamento e destruição (art. 4º, 2, do RGPD). Responsável pelo tratamento é aquele que “determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais” (art. 4º, 7, do RGPD).

No Brasil, o legislador decidiu seguir o modelo europeu. Promulgou-se a Lei n. 13.709, de 14.8.2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), cujo eixo central é o reconhecimento ao indivíduo do direito de autodeterminação informacional. De modo solene, o art. 17 da LGPD enuncia que “toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade”, o que, de modo mais preciso, envolve uma série de poderes que podem ser exercidos contra o controlador dos dados.

O principal dever, sem dúvida, envolve a obrigação de resguardar a privacidade do titular, impedindo que os dados a que teve acesso, venham a ser de conhecimentos de terceiros<sup>16</sup>. Se houver vazamento dos dados, pode-se cogitar da responsabilidade dos envolvidos.<sup>17</sup> Entretanto, em particular, o titular dos dados pode exigir (art. 18): (i) confirmação da existência de tratamento; (ii) acesso aos dados; (iii) correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados, (iv) anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto na Lei; (v) portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto,

---

<sup>16</sup> Art. 44, da LGPD. O tratamento de dados pessoais será irregular quando deixar de observar a legislação ou quando não fornecer a segurança que o titular dele pode esperar, consideradas as circunstâncias relevantes, entre as quais: I - o modo pelo qual é realizado; II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam; III - as técnicas de tratamento de dados pessoais disponíveis à época em que foi realizado” Parágrafo único. Responde pelos danos decorrentes da violação da segurança dos dados o controlador ou o operador que, ao deixar de adotar as medidas de segurança previstas no art. 46 desta Lei, der causa ao dano.

<sup>17</sup> Art. 42, da LGPD. O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo. Na jurisprudência, vide, por exemplo, o seguinte precedente: “(...) A falha na prestação do serviço consubstanciou-se na ausência de controle e segurança adequados em seus sistemas internos de monitoramento e fiscalização das operações. Houve violação à Lei Geral de Proteção de Dados (art. 42, § 1º, inciso I), permitindo o vazamento de dados pessoais e sensíveis dos clientes, de sorte a serem utilizados, de maneira fraudulenta, por terceiros (...)” (TJDFT, Acórdão 1659016, 07161698020228070001, Rel. Carlos Pires Soares Neto, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 1/2/2023)

mediante requisição expressa, de acordo com a regulamentação da autoridade nacional; (vi) eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular; (vii) informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados; (viii) informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa; (ix) revogação do consentimento.

O exercício desses direitos deve ser endereçado ao agente de tratamento. Caso os pedidos do titular dos dados pessoais não sejam aceitos, pode ele peticionar perante a agência reguladora respectiva, a Agência Nacional de Proteção de Dados<sup>18</sup>, para avaliar a existência de infração administrativa. O papel da agência não se limita, entretanto, a sancionar, pois cabe a ela fixar a política pública para a proteção de dados, os diversos níveis de *compliance* para a legislação de proteção de dados, impondo, portanto, deveres específicos aos regulados.

De modo análogo ao que se vê na União Europeia, entre nós, titular de dados é a pessoa natural, identificada ou identificável, cujo dado foi tratado. Excluem-se, portanto, as pessoas jurídicas desta proteção. Dado pessoal é a informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável (art. 5º, I). Agentes de Tratamento são os controladores, vale dizer, as pessoas a quem competem as decisões referentes a dados pessoais (art. 5º, VI), bem como o operador, isto é, a pessoa que realiza o tratamento de dados em nome do controlador (art. 5º, VII). Encarregado de dados, por sua vez, é a pessoa indicada pelo controlador que atua como canal de comunicação entre o controlador, os titulares e a ANPD.

Tratamento é toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração (art. 5º, X).

O tratamento, salvo as exceções legais, só pode ocorrer com consentimento prévio, sendo este entendido como a manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada (art. 5º, XII, LGPD)<sup>19</sup>.

Especial atenção é exigida para aquilo que é considerado dado pessoal sensível, ou seja, aquele que diga respeito a origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (art. 5º, II).

Trata-se, portanto, de dados que, ao serem tratados, podem dar ensejo a discriminação. O maior cuidado com esses dados está alinhado com aquele que é um dos

---

<sup>18</sup> A Agência foi criada pela Medida Provisória n. 869, de 27/12/2018, posteriormente convertida na Lei n. 13.853, de 2019.

<sup>19</sup> Para uma compreensão contextual do que seja consentimento, vide BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

objetivos fundamentais da República brasileira, vale dizer, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV, CF).

A segmentação dos dados nessa categoria não é isenta de controvérsias, diante das dificuldades que se tem de prever os impactos de eventual vazamento correlacionando-os a natureza do dado puramente<sup>20</sup>. De todo modo, a jurisprudência vem entendendo que este rol é taxativo. Ainda que se tenha em consideração dado que revele algum traço de intimidade, mas não possibilite discriminação e não se enquadre na hipótese legal, este não pode ser considerado dado sensível<sup>21</sup>.

Quanto aos dados sensíveis, estes só podem ser tratados nas hipóteses especificamente admitidas pela lei (art. 11, LGPD). Exige-se, assim, consentimento específico, considerando a natureza desses dados, e propósitos também bem delimitados. Os dados podem ser coletados, sem consentimento, quando se tratar de cumprimento de obrigação legal imposta ao controlador, quando se tratar de dados necessários para que a administração execute políticas públicas, quando se estiver diante de levantamento por órgão de pesquisa, do exercício regular de direitos, da proteção da vida do titular ou de terceiros.

Dentre os dados pessoais sensíveis, inserem-se aqueles relativos à saúde. Quanto a estes, como é natural, podem ser coletados mesmo sem prévia anuência, quando se tratar de “procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária” (art. 11, II, f, LGPD). Nessa situação, veda-se o uso compartilhado entre controladores de dados pessoais sensíveis referentes à saúde com objetivo de obter vantagem econômica. Com isso, visou-se, em particular, impedir que operadoras de planos de saúde fizessem seleção de riscos na contratação ou que determinassem a exclusão de beneficiários (art. 11, §5º, LGPD). Entretanto, em três hipóteses se admite o compartilhamento nas hipóteses relativas a prestação de serviços de saúde, de assistência

---

<sup>20</sup> Conf. DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, ebook, item RB-2.3.

<sup>21</sup> “(...) IV - O art. 5º, II, da LGPD, dispõe de forma expressa quais dados podem ser considerados sensíveis e, devido a essa condição, exigir tratamento diferenciado, previsto em artigos específicos. Os dados de natureza comum, pessoais mas não íntimos, passíveis apenas de identificação da pessoa natural não podem ser classificados como sensíveis. V - O vazamento de dados pessoais, a despeito de se tratar de falha indesejável no tratamento de dados de pessoa natural por pessoa jurídica, não tem o condão, por si só, de gerar dano moral indenizável. Ou seja, o dano moral não é presumido, sendo necessário que o titular dos dados comprove eventual dano decorrente da exposição dessas informações. VI - Agravo conhecido e recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido” (STJ, AREsp n. 2.130.619/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 10/3/2023.). Em sentido, contrário, na doutrina: “Vale lembrar que será aplicada a proteção disposta no artigo 11 a qualquer tratamento de dados pessoais que revele dados sensíveis e que possa causar danos ao titular, ressalvado o disposto em legislação específica. Mesmo os dados que, aprioristicamente, não sejam sensíveis podem assim se tornar quando, em determinado contexto fático, levarem a informações sensíveis a respeito dos titulares” (FRAZÃO, Ana; TEPEDINO Gustavo; e OLIVA, Milena Donato. **Lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, ebook, RB-10.3)

farmacêutica e de assistência à saúde, incluídos os serviços auxiliares de diagnose e terapia: (i) em benefício dos interesses dos titulares de dados; (ii) para permitir a portabilidade de dados quando solicitada pelo titular; ou (iii) quando se tratar de transações financeiras e administrativas resultantes do uso e da prestação dos serviços em questão (art. 11, §4º, LGPD).

De toda essa sistemática legal, vale ressaltar que ela não abrange os dados anonimizados. A anonimização envolve a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo (art. 5º, XI). Os dados anonimizados são assim considerados aqueles relativos a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento (art. 5º, III, LGPD). De modo expresse, se estabelece que “os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido” (art. 12, LGPD).

Assim, de modo sintético, deve-se considerar que o tratamento de dados pessoais segue a máxima própria aos direitos de personalidade, a saber, a proporcionalidade. Os dados devem ser colhidos para finalidades e de modo transparente ao consumidor, contando com seu consentimento. Não devem ser coletados dados desnecessários ou inadequados para a finalidade traçada. Não devem ser mantidos dados por prazo desconexo com a finalidade traçada. A segurança utilizada na guarda dos dados deve ser adequada e proporcional a quantidade e sensibilidade de dados tratados. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, quando da coleta de dados relacionados ao combate da Covid19, considerou que o governo só deveria assim proceder quando isso seja essencial para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, com a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> “MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. 2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais hão de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. 3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados

---

peçoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”). 4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia. 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. 7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada. 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020. 9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição. 10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada” (ADI 6387 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020)

## **Como Schumpeter poderia nos auxiliar a compreender o atual mercado da advocacia?**

*How could Schumpeter assist us in understanding the current legal market?*

GUILHERME CARDOSO LEITE<sup>1</sup>

### **Resumo**

Este texto objetiva discutir, ainda que superficialmente, alguns impactos que o mercado da advocacia tem experimentado nos últimos anos, notadamente a partir dos crescentes influxos tecnológicos. As reflexões partem da compreensão do pensamento de Joseph Schumpeter acerca da teoria dos ciclos econômicos de inovação e dos fenômenos inventivos transformadores. Em seguida, são analisadas práticas contemporâneas relacionadas à prestação de serviços advocatícios e à compreensão dos desafios de mercado relativos aos custos da atividade, à liberalização da do exercício da advocacia e da crescente interação tecnológica. Por fim, instiga-se o profissional inserido no mercado da advocacia a desenvolver novas habilidades que o permitam ser relevante no e para a área jurídica da advocacia.

### **Abstract**

*This text aims to discuss, albeit superficially, some impacts that the legal market has experienced in recent years, notably with the increasing influence of technological advancements. The reflections stem from an understanding of Joseph Schumpeter's thoughts on the theory of economic cycles of innovation and transformative inventive phenomena. Subsequently, contemporary practices related to the provision of legal services are analyzed, along with an understanding of market challenges related to activity costs, liberalization of the legal practice, and the growing technological interaction. Finally, legal professionals are urged to develop new skills that enable them to be relevant within and to the legal field of advocacy.*

### **I – Introdução**

O mês de agosto é dedicado, no meio jurídico, à celebração do início dos cursos de Direito no Brasil e do dia dos advogados<sup>2</sup>. O período é mesmo auspicioso: marca um certo início de independência — nem tanto assim — da formação jurídica no Brasil e celebra o profissional responsável pela administração da Justiça. A data traz também uma exortação para refletirmos

---

<sup>1</sup> Advogado e professor do IDP. É mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB, especialista em Direito Processual Civil pelo IDP e especialista em Direito Tributário pelo IBET.

<sup>2</sup> Este artigo começou a ser escrito no início do mês de agosto de 2023, após algumas pertinentes provocações dos meus alunos da disciplina Clínica de Advocacia no IDP, em Brasília, no início do semestre 2023.2. Por isso o registro feito ao mês de agosto.

— nós, educadores e profissionais da área jurídica — a formação que estamos legando aos novos profissionais e, alfim, ao Brasil.

Sem prejuízo de uma reflexão mais fundamentada após o levantamento de alguns dados relevantes, este artigo intenta chamar a atenção para um ponto específico: a necessidade de compreensão do atual mercado da advocacia no Brasil à luz de alguns contemporâneos fatores de mudança. Já superamos a casa de 1,3 milhão de advogados inscritos<sup>3</sup>, não necessariamente atuantes, e todos temos o dever de entender como podemos ser profissionais melhores e como podemos resistir à avassaladora competição profissional.

As reflexões sobre o atual estado da academia jurídica e do mercado de advocacia podem ser realizadas de diferentes formas, sob diversos vieses. Para o momento, será conduzida uma abordagem inicial um tanto quanto heterodoxa, com amparo nos ciclos de inovação à luz de uma parte da doutrina econômica de Joseph Schumpeter. Após, será realizada uma incursão — ainda superficial — acerca das desejáveis habilidades do advogado contemporâneo. Por fim, será feita uma reflexão sobre um esforço de adaptação que o profissional advogado poderia considerar para se manter com algum destaque no mercado da advocacia.

Importante fazer, desde já, dois registros. O primeiro é que esta reflexão considera a advocacia uma profissão como qualquer outra inserida em um contexto de mercado. Para além do *munus* público que a atividade representa — é, curiosamente, a única profissão privada prevista expressamente na CF/1988 —, aqueles que trabalham na advocacia o fazem, em geral, para ganhar o pão de cada dia, para custear suas despesas de subsistência e lazer e para buscar o acúmulo de renda lícita. Ainda que se considere a existência de profissionais com um perfil mais altruísta, o recorte metodológico escolhido é o que considera o advogado como um profissional sujeito às intempéries e oportunidade de um ambiente competitivo. O segundo é que esta reflexão parte da premissa de que o desenvolvimento do computador pessoal e a consequente massificação do acesso à internet representam inequívoco ponto de inflexão na prática das atividades jurídicas, notadamente a advocacia. Com essa compreensão, ousamos começar a percorrer a senda proposta.

## **II – Joseph Schumpeter e uma parte do seu pensamento**

Joseph Alois Schumpeter foi um economista, cientista político e teórico das finanças austríaco que exerceu influência acadêmica e política na primeira metade do século XX. Um dos maiores destaques da sua obra é o que convencionamos denominar de teoria dos ciclos econômicos de inovação. Segundo essa linha de compreensão, a economia seria essencialmente influenciada por estágios de inovação que alteram consideravelmente as condições de equilíbrio econômico.

Na teoria de Schumpeter, o empresário inovador recebe detida atenção, na medida em que seria ele o agente de transformação por excelência e o responsável por movimentar a criação de inovações a partir da combinação mais eficiente dos meios e recursos à disposição. Mas, em

---

<sup>3</sup> **Brasil tem 1 advogado a cada 164 habitantes; CFOAB se preocupa com qualidade dos cursos jurídicos.** Brasília, 2/6/2022. Disponível em <https://www.oab.org.br/noticia/59992/brasil-tem-1-advogado-a-cada-164-habitantes-cfoab-se-preocupa-com-qualidade-dos-cursos-juridicos>. Acesso em 16/8/2023.

que consistiriam essas inovações? O economista austríaco acaba por considerar alguns métodos que afirmariam uma inovação: (i) a introdução de um novo bem (novos produtos); (ii) a introdução de um novo método de produção baseado em uma descoberta cientificamente inovadora (novos processos); (iii) a abertura de um novo mercado; (iv) a descoberta de uma nova matéria prima; (v) o estabelecimento de um novo modo de organização de qualquer indústria, criação ou mesmo a fragmentação de monopólio.<sup>4</sup>

A despeito de apresentar cinco métodos de inovação, a obra de Schumpeter dedica-se a abordar apenas os dois primeiros, que se referem a novos produtos ou a novos processos. Neste sentido, a criação de um novo produto ou de um novo processo que não encontre precedente dá ensejo a mudanças espontâneas na sociedade e no mercado e acabam por descontinuar práticas anteriores, por mais arraigadas que estejam sob um determinado aspecto cultural. Trata-se, pois, de um rompimento do equilíbrio de mercado que altera e desloca para sempre o estado previamente estabelecido e que viabiliza um novo normal — clichê! — na vida empresarial e social. Enfim, o advento de qualquer método de inovação é capaz de provocar uma onda geral de transformações.

Nessa perspectiva, o empresário inovador é quem deterá, por primeiro, o interesse e a legitimidade para apropriar-se dos lucros de monopólio. Enquanto seu produto ou processo não sofrer o impacto de novas inovações, será ele o único (em tese) apto a obter os benefícios do seu monopólio. Isso ocorreu com a revolução têxtil inglesa e a lançadeira de Kay no século XVIII, com a revolução industrial e suas máquinas a vapor no século XIX, com a descoberta da eletricidade e do motor a combustão no início do século XX, com os eletrônicos, os petroquímicos e a aviação em meado do século XX e, por fim, com as tecnologias relacionadas ao desenvolvimento de *softwares*, as redes digitais e as novas mídias no início do século XXI.

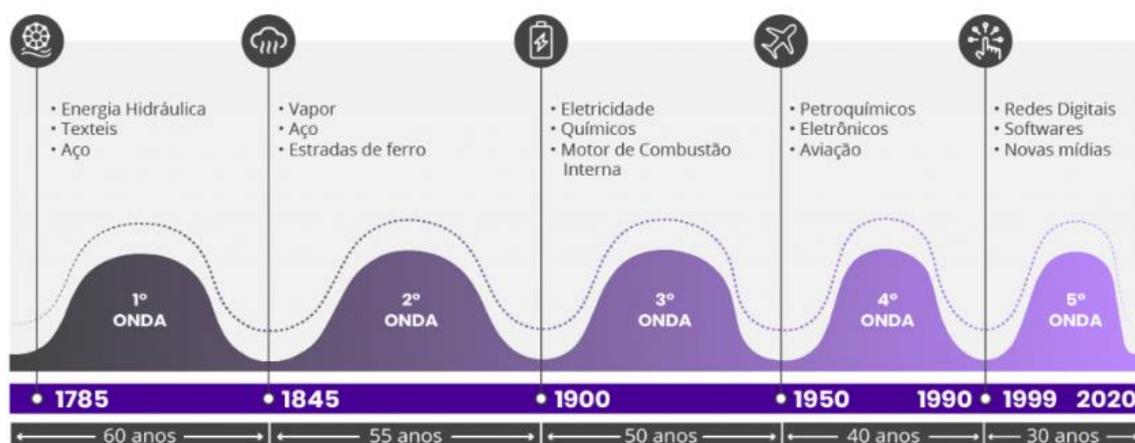
Vê-se, portanto, que essa vertente da teoria schumpeteriana entende que há ciclos de descobertas que revolucionam a forma como lidamos com bens e processos produtivos. Esses ciclos não perduram indefinidamente. Pelo contrário, eles revelam uma estagnação temporária que será interrompida quando uma inovação chegar ao mercado e impulsionar a retomada do crescimento econômico. E isso levará a novos rompimentos, a novas discontinuidades, algo como uma “destruição criativa”.

Esse comportamento da economia capitalista se revela como algo cíclico, que tem por fases a prosperidade, a recessão, a depressão e a retomada. A compreensão dos ciclos de inovação e das suas fases, segundo a visão schumpeteriana, pode ser bem apresentada no gráfico abaixo<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> Vide SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia. Parte II**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

<sup>5</sup> Gráfico extraído de **Impactos da crise do coronavírus para o esforço de inovação nas empresas**. Artigos Inventta, 8/4/2020. Disponível em <https://inventta.net/impactos-da-crise-do-coronavirus-para-o-esforco-de-inovacao-nas-empresas/> Acesso em 16/8/2023.



Além dos fenômenos inventivos transformadores, o gráfico acima apresenta um dado igualmente relevante: a diminuição do lapso temporal entre o surgimento das inovações. Entre a primeira e a segunda onda de inovação transcorreram-se cerca de 60 anos, entre a segunda e a terceira ondas, 50 anos, e assim por diante. Ao observar a quarta e a quinta ondas inovadoras compreendidas temos a revelação de um prazo cada vez menor de suplantação do momento antecedente de inovação e novos impactos reais na economia e na forma de interação no mercado. A sexta onda pode advir em um período de 30 anos, segundo previsões.<sup>6</sup>

O século XXI é onde nos encontramos atualmente. Estamos a surfar o que seria a quinta onda inovadora: *softwares*, redes digitais e novas mídias. Trata-se da era da informação, que começou a verter suas influências iniciais mais contundentes entre os anos 80 e 90 do século XX, notadamente com a criação do computador pessoal e com o alcance da internet. Isso tem um alcance extraordinário, em especial, para nós, na forma como o mercado da advocacia passa a se comportar.

### III – Mudanças substanciais na prática advocatícia

O desenvolvimento do computador pessoal e a amplificação do alcance da internet afetaram de forma substancial a forma como as carreiras jurídicas, em especial os advogados, passaram a exercer sua atividade profissional mundo afora. Parte desse fenômeno é retratado com interessante perspicácia por Richard Susskind em sua obra *The end of lawyers? Rethinking the*

<sup>6</sup> Curioso notar que a diminuição do tempo das ondas de inovação dialogam, de certa forma, com a denominada “curva de duplicação do conhecimento” desenvolvida por Richard Buckminster Fuller. O visionário autor norte-americano enfatizou a importância do crescimento exponencial do conhecimento como uma força motriz para o progresso humano, e identificou pontos críticos na história (*turning points*) em que a intensidade de geração de conhecimento é tão intensa que as soluções para problemas globais se tornam possíveis em uma escala até então sem precedentes. In **Critical path**. Nova Iorque: St. Martin’s Griffin, 1982.

*nature of legal services*<sup>7</sup>. Como ele chega a reconhecer em uma entrevista<sup>8</sup>, a obra assumiu a forma de uma derivação das suas iniciais reflexões para a elaboração do trabalho de conclusão de curso para sua graduação em Direito pela Universidade de Glasgow. À época, Susskind refletia especificamente sobre os potenciais impactos que os *personal computers* acarretariam para o exercício de uma profissão tão analógica quanto a de advogado. Daí a provocante indagação, tempos depois, acerca de uma possível extinção da carreira de advogado.

As ponderações do professor britânico não eram, e não são, um vaticínio ao fim da profissão de advogado; não há tal predição em sua obra. O que se verifica dentre suas reflexões é, sem sombra de dúvidas, que, a partir da massificação do uso dos computadores pessoais e da internet, a profissão de advogado não seria mais exercida da forma analógica e doméstica como era anteriormente aos anos 90 do século XX. Com efeito, uma tecnologia tão revolucionária como um computador pessoal impactou a forma de produzir e de arquivar peças e documentos, o modo de ter acesso e de transportar conteúdo intelectual, a forma de se comunicar, os modos de aprendizagem etc. A internalização dos computadores pessoais nas estruturas empresariais seria inexorável e acabaria por mudar radicalmente a forma como os advogados interagiriam com seu meio profissional.

Ainda contando com a percepção de Richard Susskind, é salutar observar a sua compreensão acerca dos fatores de mudança na advocacia, em grande parte motivada pela pulverização da tecnologia a partir dos computadores pessoais e da internet. Em *Tomorrow's lawyers*, Susskind sustenta que as mudanças comportamentais no mercado da advocacia passam a sofrer elevado influxo de alguns fatores de mudança (*drivers of change*): (i) a busca de maior entrega a um menor custo financeiro (*more-for-less*), (ii) a flexibilização nas propostas e na realização dos serviços, que podem ser fragmentados ou mesmo delegados a outros naquilo que não seja substancial ao exercício da advocacia (*liberalization*); e (iii) crescente interação tecnológica (*technology*). Nessa linha, a tecnologia é fator de mudança na prática advocatícia, mas não o único. Deve ser observada, acompanhada, entendida e internalizada. Mas também deve ser compreendida com os outros fatores de mudança mencionados por Susskind — com os quais concordamos.

No que se refere à tendência de os clientes buscarem mais serviços advocatícios por custos inferiores<sup>9</sup> — e também de os profissionais advogados diminuírem seus custos de infraestrutura

---

<sup>7</sup> SUSSKIND, Richard. **The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services**. Oxford University Press, 2010.

<sup>8</sup> **Richard Susskind - How technology will change justice**. Entrevistado: Richard Susskind. Entrevistador: Ralph Baxter. Law Technology Now, jan.2020. Podcast. Disponível em <https://open.spotify.com/episode/2bTYx1VmhHO5bd1GTbJQ4x?si=uR8docPtTsePwUbl2wYdBQ>. Acesso em 16/8/2023.

<sup>9</sup> É possível considerar, aqui, o fato de que, num primeiro momento, a advocacia brasileira atrelou-se ao patrimonialismo, aquele descrito por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, e teve nele, talvez, um primeiro influenciador de alguma superior autoridade moral daqueles versados nas letras jurídicas. Historicamente, isso pode ter viabilizado e normalizado a cobrança, pelos advogados brasileiros, de

e de operação —, o aumento da população formalmente educada e o acesso ao conhecimento incrementaram a concorrência e a análise crítica sobre o que seria demandado e prestado como serviços advocatícios. As empresas também passaram a racionalizar melhor os seus custos operacionais e suas contingências. Dado relevante sobre esse comportamento é a crescente abertura de departamentos jurídicos em empresas de médio e grande porte ou a contratação de coordenador jurídico para empresas de médio e pequeno porte com volume considerável de litígios ou com interesse em evitá-los mediante constante trabalho de contencioso técnico. Com um escritório de advocacia internalizado, as empresas esforçam-se para alcançar mais por menos e os advogados passam a considerar novas oportunidades para o exercício da advocacia, novas formas de contratação e de remuneração e novas estratégias para ofertar honorários<sup>10</sup> e para operacionalização do trabalho nas firmas.

À luz da flexibilização como fator de mudança a impactar o mercado da advocacia, é importante entender que há serviços que não são necessariamente do núcleo operacional dos advogados. Esses serviços podem ser terceirizados a uma empresa parceira, contratada pelo profissional advogado, ou mesmo prestados com auxílio da tecnologia. Um exemplo relevante são os serviços de digitalização e arquivamento. Até a primeira década deste século XXI, os dossiês processuais ainda eram físicos, em papel. Isso demandava serviços reprográficos, espaço para arquivos físicos etc. Por enxergar um nicho de oportunidade, algumas empresas passaram a se dedicar à digitalização de documentos processuais ou de arquivos dos escritórios, disponibilizando-os posteriormente, em versão digital. Outro exemplo é a geração de pesquisas informacionais ou de relatórios. O que demandava atenção e dedicação exacerbadas por parte da equipe de um escritório de advocacia ou de um departamento jurídico pode ser, hoje, terceirizado ou simplesmente vertido por meio de um sistema informatizado bem alimentado. O serviço *bespoke*, ou feito sob medida, ainda tem seu lugar cativo na advocacia, mas não se pode desconsiderar que é viável a adoção de modelos de negócios para advocacia que consideram a padronização e a sistematização para a prestação dos serviços.

---

honorários por vezes desproporcionais à complexidade do serviço prestado e ao benefício experimentado pelo seu contratante. Essa tendência comportamental entranhada na sociedade brasileira foi robustecida a partir de manifestos teóricos de ampla influência, que primaram pela exclusividade do conhecimento jurídico — lembremo-nos, como relevantes exemplos, de Savigny e de Kelsen.

<sup>10</sup> Ofertar honorários é uma tarefa por si só tormentosa no meio advocatício. De um lado, a graduação não tem se dedicado a orientar os novos bacharéis, que em breve advogarão, a precificar seus serviços. De outro lado, os advogados mais jovens ou mais experientes não compreendem o que é a tabela de honorários veiculada pelas Seccionais da OAB. A propósito da tabela de honorários, o art. 48, § 6º, da Resolução 2/2015 do Conselho Federal da OAB, que instituiu o Código de Ética e Disciplina vigente, a tem como de observação obrigatória. Não obstante, está em discussão no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em razão de eventual prática de conduta anticompetitiva, devido à imposição, pelo órgão de classe, da prática de preços aos advogados. Vide **Nota Técnica 102/2022/CGAA6/SGA2/SG/CADE**, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/cade-condenacao-oab-obrigatoriedade.pdf>. Acesso em 16/8/2023.

Por seu turno, a tecnologia como um fator de mudança da advocacia é praticamente onipresente. No dinamismo da vida contemporânea, negócios passaram a ser feitos por aplicativos de *smartphone* (via simples comunicação, via *smart contracts*, com base em *blockchain* etc.), violações a direitos estão registradas em URLs de blogs ou redes sociais, locais e deslocamentos são verificados em tempo real via satélite, a verificação de fatos e a celebração de instrumentos contratuais pode ocorrer via aplicação na internet, e por aí vai. A gestão do escritório de advocacia é feita com o uso de aplicações computacionais com ferramentas avançadas, as reuniões com os clientes e os atos processuais ocorrem à distância por videoconferência, a interação com o Judiciário ou com a Administração Pública ocorre via plataforma de processo eletrônico (PJe, E-Saj, E-Proc, Projudi, SEI e quejandos) etc. O trabalho de construção de marca e de captação ativa de clientela pode ser feito em redes sociais, e aqui várias estratégias podem ser utilizadas a partir de recursos tecnológicos de interação com as plataformas (SEO, Ads, CRM, Inbound marketing), *so on*. Há bancos de teses jurídicas, de petições e de jurisprudência à disposição do interessado. Ganham relevo as plataformas de busca patrimonial que integram dados disponíveis em serviços oficiais e à disposição (embora não sejam públicos) na internet... E não para por aqui. Uma visita a entidades como a AB2L, por exemplo, dá acesso a uma enorme gama de *legaltechs* (empresas que desenvolvem aplicações para o mercado jurídico) à disposição dos advogados, das empresas, dos departamentos jurídicos, com o potencial de conferir relevantes incrementos na forma como a advocacia é exercida.

#### **IV – Novas habilidades para o exercício da advocacia**

O retrato da contemporânea prática da advocacia mundo afora não pode ser compreendido sem uma reflexão sobre outros impactos que o acesso ao computador pessoal e à internet acarretam para o mercado da advocacia no Brasil.<sup>11</sup> Dentre esses outros impactos, chamam especial atenção a mudança na forma de interação do profissional advogado diante dos problemas cada vez mais complexos que o dia a dia profissional lhe apresenta e a demanda por profissionais cada vez mais especializados — pelo menos sob o ponto de vista da especialização formal.

O primeiro aspecto a ser contemplado neste momento refere-se à forma como o advogado contemporâneo deve compreender, problematizar e estruturar soluções adequadas aos interesses dos seus clientes. Claro que há problemas com tratamento jurídico aparentemente simples, como o caso da compra de um televisor que apresenta problemas em uma semana, ainda dentro da garantia do fabricante e da legislação; o caso de um cancelamento inesperado de voo, como imediata realocação do passageiro; o caso de uma compra e venda de grãos de café entre um produtor da região da Mogiana paulista e um estabelecimento de beneficiamento no Distrito Federal; ou a elaboração de um contrato social para viabilizar um planejamento

---

<sup>11</sup> O olhar desta reflexão volta-se ao mercado brasileiro, mas não desconsidera elementos importantes a partir da constante interação do profissional advogado brasileiro com os profissionais de outros países.

patrimonial e sucessório. Todavia, há questões que são consideravelmente mais complexas, como servem de exemplo o tratamento que a legislação dispensa aos lixos eletrônicos e à correspondente poluição ambiental; as paralisações de trabalhadores das companhias aéreas, com efeito cascata para atrasar e cancelar voos no mundo todo; o comércio exterior de commodities agrícolas e suas nuances contratuais, tributárias, alfandegárias etc.; ou a prevenção e a resolução de conflitos em uma sociedade anônima com sócios de várias partes do mundo (des)preocupados com impactos ESG<sup>12</sup>.

A advocacia contemporânea impulsiona o profissional a ter mais do que simples formações e especializações acadêmicas. O que o mercado passa a exigir, como postura mesmo dos advogados contemporâneos, é que saibam utilizar adequadamente as ferramentas que a graduação e a especialização lhes conferem para arquitetar e estruturar melhores e mais criativas soluções técnicas. Afinal, um negócio jurídico que envolva compra e venda pode parecer ao mesmo tempo trivial, se for viável apreender com rapidez e facilidade o tratamento jurídico para eventual conflito, e desafiador, se o objeto dessa compra e venda for absolutamente alheio ao profissional que está a interagir com o problema.

A esse propósito, Caio Mário da Silva Pereira Neto utilizou uma feliz metáfora que compara os atuais profissionais de carreiras jurídicas a construtores de estruturas de Lego. Conquanto lúdica, a metáfora se apresenta bastante pertinente: *“Imagine uma sala com um enorme conjunto de Legos, em que você tem peças de muitos tipos diferentes. A gente viveu uma explosão da quantidade de peças, e a gente não vai mais conseguir entender todas as peças que existem e estudar cada pecinha que existe. O que a gente vai conseguir entender é o grupo de grandes peças, quais as funções que essas peças têm, e a partir daí desenhar as habilidades de como você junta e articula essas peças pra solucionar os problemas e para construir novas soluções. E, quem sabe, até visualizar que está faltando alguma peça. A gente vai precisar criar uma peça nova, porque aquela função ainda não foi desenvolvida”*.<sup>13</sup>

Saber qual peça usar, ou mesmo entender se nenhuma peça disponível é adequada, é tarefa do profissional contemporâneo das carreiras jurídicas. E isso vai muito além de disciplinas específicas da graduação ou de especializações formais<sup>14</sup>. Ingressamos, aqui, no segundo aspecto desta parte da reflexão. A academia em geral se preocupa apenas em ministrar as disciplinas obrigatórias, outras (poucas) empenham-se em proporcionar ao graduando uma

---

<sup>12</sup> ESG é a sigla para as expressões de língua inglesa *environmental, social and governance*, que em tradução livre para o português podem ser compreendidas como ambiental, social e governança corporativa.

<sup>13</sup> **Uma conversa sobre o futuro do Direito, do ensino e das profissões jurídicas.** Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=sg0UHvPLkU&t=28s> Acesso em 18/6/2023.

<sup>14</sup> Na verdade, há uma enxurrada de especializações na área do Direito no Brasil. Segundo informações obtidas junto ao Ministério da Educação via plataforma do Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior (Cadastro e-MEC), somente na área concentrada do Direito estão cadastradas mais de 4300 especializações *latu sensu* presenciais e mais de 6100 especializações *latu sensu* à distância.

visão mais realista do mundo profissional com o qual passarão a interagir. Várias são as pós-graduações *latu sensu* que proporcionam titulação de especialista em uma determinada área do direito — algumas são meros cursos preparatórios para concursos e não proporcionam o refino do conhecimento que uma especialização deveria proporcionar —, mas poucas possuem um viés pragmático para a preparação de profissionais com melhores condições de oferecer soluções confiáveis e criativas. Contentamo-nos com pouco, e as autoridades (MEC, CAPES, OAB etc.) pouco ou nada fazem para modificar o cenário.

Quanto à efetiva formação do profissional de carreira jurídica, ele tem sido instruído a pensar como se tornar relevante em um mercado cada vez mais competitivo? Ele tem sido conduzido a decorar conceitos, naturezas jurídicas, regras e exceções, ou tem sido instado a compreender e a aplicar as ferramentas que o Direito lhe proporciona? As categorias jurídicas contemporâneas não podem mais ser compreendidas de forma rasa, como simples institutos isolados. Ao profissional das carreiras jurídicas, em especial o advogado, é essencial apropriar-se dos instrumentos e das ferramentas que a legislação vigente e a dinâmica das interações sociais apresentam; é essencial entender como esses instrumentos funcionam; é essencial compreender como as várias camadas da sociedade podem ser afetadas ou beneficiadas por esses instrumentos. Não há sucesso em uma formação desatenta a essas nuances. Não será um profissional competitivo aquele que não se apropriar dessa forma de preparação técnica.

#### **V - Conclusão: até aqui nos ajudou Schumpeter**

O cenário de compreensão do ciclo atual do mercado para a advocacia é complexo e desafiador. Para superar com êxito as inevitáveis depressão e recessão que a profissão enfrentará — já enfrenta, em verdade — neste considerado quinto ciclo da inovação schumpeteriano, o advogado deve estar atento às facilidades que a tecnologia proporciona, aos desafios que ela apresenta e, mais ainda, à apropriação de novas habilidades para estruturar soluções jurídicas confiáveis a partir das ferramentas que o conhecimento pode lhe prover. Há pontos fortes que podem potencializar a atuação advocatícia, a construção de uma marca profissional e a captação de clientela, e há pontos fracos que expõem o profissional advogado a riscos e intempéries.

As ondas renovatórias teorizadas por Joseph Schumpeter à luz das inovações em produtos e serviços casa bem com as mudanças atualmente experimentadas pelos profissionais da advocacia. As reflexões apresentadas acima, com o especial influxo das percepções de Richard Susskind, bem demonstram isso. Mas compreender tecnologia não é a panaceia para todos os problemas dos advogados no mercado em que atuam. Trata-se de apenas um dos vários passos necessários para desenvolver novas habilidades e interagir de forma mais adequada com outras áreas de conhecimento. Os advogados vivem uma nova era na interação com seus clientes, na prospecção de novos negócios, no relacionamento com outras áreas de conhecimento, nas formas de apresentação profissional para o mercado, no relacionamento com as instituições... enfim, novas práticas exigem engajamento e aprendizado constante.

Nesta esteira, não é difícil constatar que os profissionais que possuem estrutura consolidada — infraestrutura, estrutura societária, funcionamento organizado — saem na frente, pois já superaram as inerentes dificuldades da fase inicial da advocacia. Saem na frente também os profissionais que têm facilidade para compreender como a tecnologia pode auxiliar na construção da sua marca pessoal e profissional, bem como aqueles que integram sua atividade à utilização de recursos tecnológicos para maximizar o tempo em trabalho e o alcance da sua captação. Ganharão desde a largada aqueles profissionais que compreenderem as ferramentas técnicas à sua disposição e que souberem se as peças de uma determinada solução arquitetada podem ser encaixadas ou se será necessária a criação de uma nova peça.

Como conclusão para essa reflexão inicial, reporto-me às considerações teóricas de Joseph Schumpeter: se é possível aplicar aqui, ainda que com certa temperança, a ideia de lucro de monopólio, os profissionais que melhor compreenderem a relevância multidisciplinar do Direito e das demais interações humanas e que entenderem como a tecnologia pode facilitar a sua interação no mercado consumidor dos serviços jurídicos e no ambiente de atuação finalística no contencioso ou no consultivo é que primeiro navegarão no mar de oportunidades que o quinto ciclo de inovação já apresenta. Esse é um mar de oportunidades — ou de responsabilidades — que deve ser vislumbrado também pela academia, que se dedica a preparar os novos profissionais das carreiras jurídicas. Dessa forma, para além de um constante aprimoramento sob o ponto de vista da técnica jurídica, a advocacia e a academia jurídica contemporâneas passam a ter fundamento também em uma incessável compreensão da forma como a tecnologia pode auxiliar os profissionais a melhor prestarem seus serviços, atentos, ainda, os advogados, à crescente busca de mais resultado por menores custos e de novas formas de atuação, contratação e recebimento da retribuição pela prestação de serviço.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Nota Técnica 102/2022/CGAA6/SGA2/SG/CADE**. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/cade-condenacao-oab-obrigatoriedade.pdf>. Acesso em 16/8/2023.

**Brasil tem 1 advogado a cada 164 habitantes; CFOAB se preocupa com qualidade dos cursos jurídicos**. Brasília, 2/6/2022. Disponível em <https://www.oab.org.br/noticia/59992/brasil-tem-1-advogado-a-cada-164-habitantes-cfoab-se-preocupa-com-qualidade-dos-cursos-juridicos>. Acesso em 16/8/2023.

FGV DIREITO SP. **Uma conversa sobre o futuro do Direito, do ensino e das profissões jurídicas**. FGV Direito SP, 28/1/2021. YouTube. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=sg0UHvPLkU&t=28s> Acesso em 18/6/2023.

FULLER, Richard Buckminster. **Critical path**. Nova Iorque: St. Martin's Griffin, 1982.

**Impactos da crise do coronavírus para o esforço de inovação nas empresas.** Artigos Inventta, 8/4/2020. Disponível em <https://inventta.net/impactos-da-crise-do-coronavirus-para-o-esforco-de-inovacao-nas-empresas/> Acesso em 16/8/2023.

**Richard Susskind - How technology will change justice.** Entrevistado: Richard Susskind. Entrevistador: Ralph Baxter. Law Technology Now, jan.2020. *Podcast*. Disponível em <https://open.spotify.com/episode/2bTYx1VmhHO5bd1GTbjQ4x?si=uR8docPtTsePwUbl2wYdBQ>. Acesso em 16/8/2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia. Parte II.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SUSSKIND, Richard. **The end of lawyers? Rethinking the nature of legal services.** Oxford University Press, 2010.

## **AS INCONVENIÊNCIAS DO *SPLIT PAYMENT* A NOVA MODALIDADE DE RECOLHIMENTO DO IBS E DA CBS**

*Farley Soares Menezes<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 O *Split Payment*; 2 Formatos de *Split Payment*; 3 *Split Payment* na Europa 4 O *Split Payment* na reforma tributária brasileira; Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** O artigo examina o *Split Payment*, mecanismo de recolhimento do IVA Dual brasileiro (IBS – CBS). Investiga-se duas questões sobre o tema, a primeira identificar qual o impacto do *Split Payment* para as empresas e para o governo; a segunda avaliar se é viável tecnicamente a implementação desse mecanismo em um país com dimensões continentais e com enormes disparidades regionais. Para responder a essas questões, inicialmente é feita a apresentação do *Split Payment*, como modalidade de apuração e arrecadação tributária, conhecida como pagamento fracionado. Logo em seguida são apresentados os principais formatos de *Split Payment* existentes. O estudo também baseia-se na utilização do *Split Payment* na Europa e aborda o relatório intitulado “*Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method*”<sup>2</sup>, elaborado por Comissão constituída pela União Europeia. Analisa-se, por fim, a proposta de adoção de *Split Payment* no Brasil, constante do PLP 68/2024. O artigo constatou que o *Split Payment* tem potencial para reduzir fraudes fiscais, mas identificou que essa técnica de pagamento fracionado possui inconsistências que aconselham a sua adoção como uma providência específica e limitada e jamais de forma ampla. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados são qualitativos.

**Palavras-chave:** *Split Payment*; Reforma Tributária; IVA Dual; União Europeia.

### **INTRODUÇÃO**

Alfredo Augusto Becker, na década de 1960, apontou inconsistências doutrinárias, legislativas, metodológicas e práticas que atrapalhavam a evolução da tributação no Brasil. Ele reconheceu o sistema tributário brasileiro como uma estrutura doente e caduca, concluindo que

---

<sup>1</sup> Autor: Professor de Direito Tributário da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, onde exerce a chefia do Departamento de Direito Público Substantivo, advogado, graduado em Direito pela Unimontes, mestre em Direito Constitucional e doutorando pelo IDP, <http://lattes.cnpq.br/0682860073039240>, [www.menezesadvogados.adv.br](http://www.menezesadvogados.adv.br), [farley@menezesadvogados.adv.br](mailto:farley@menezesadvogados.adv.br).

<sup>2</sup> Análise do impacto do mecanismo de pagamento fracionado como método alternativo de cobrança do IVA. Tradução livre.

era um verdadeiro "manicômio jurídico tributário"<sup>3</sup>. Depois de mais de cinquenta anos, o termo introduzido por Becker parece continuar atual.

Em idêntico cenário ao descrito por Becker, os defensores da extensa reforma tributária sobre o consumo, iniciada com a Emenda Constitucional nº 132/2023 e agora objeto dos PLPs 68/2024 e 108/2024, destacaram as seguintes motivações para a sua implementação: (i) uma base de incidência dividida por setores; (ii) uma legislação complexa, marcada por uma quantidade excessiva de alíquotas, benefícios fiscais, regimes especiais e ajustes na base de cálculo; (iii) a inexistência de uma cumulatividade plena<sup>4</sup>; (iv) a existência de tributos puramente cumulativos (ISSQN e parte do PIS/COFINS)<sup>5</sup> ao lado das restrições ao aproveitamento de créditos nos ICMS, IPI e parte do PIS/COFINS, tributos não-cumulativos; (v) as limitações no reembolso de créditos fiscais acumulados pelas empresas e, ainda, (vi) a cobrança do ICMS no estado de origem nas transações interestaduais, um fator que fomenta a disputa fiscal entre os estados<sup>6</sup>.

Os idealizadores da reforma tributária apresentaram, dentre suas propostas, a simplificação do sistema fiscal. Isso seria feito por meio da eliminação de tributos como ICMS, ISS, PIS, COFINS, IPI e IOF, este último particularmente em operações de seguro. Em substituição a esses encargos, propuseram a implementação de um IVA dual, por meio de dois novos tributos, a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS). A criação da CBS e do IBS resultará, sustentam os mentores da reforma, em um maior crescimento econômico, na redução do contencioso tributário e no aumento da segurança jurídica daqueles que são alcançados pela tributação.

---

<sup>3</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2 ed. São Paulo: Lejus, 2004.

<sup>4</sup> CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. A Não-Cumulatividade Plena na Reforma Tributária. **Reforma Tributária em Pauta**. Coordenação Wesley Rocha. São Paulo: Almedina, 2021, p. 157-172.

<sup>5</sup> Alberto Macedo, ao refutar as críticas ao ISS cumulativo, destaca que "(...) vários países europeus (Reino Unido, Espanha, Quênia, Áustria, Polônia, Itália, Turquia), além de outros, como Argentina, Quênia, Serra Leoa, Tunísia, estão enfrentando a dificuldade de não conseguirem tributar os lucros das big tech norte-americanas (Apple, Microsoft, Google (Alphabert), Amazon, Facebook (Meta), por exemplo), apesar de estarem usufruindo bastante do rico mercado consumidor europeu. Eles estão criando um imposto chamado Digital Service Tax (DST), que incide com uma alíquota que varia de 1,5% até 15% sobre faturamento", e não sobre o lucro, dessas grandes empresas norte-americanas de tecnologia". In MACEDO, Alberto. **Como desatar o nó dos tributos no Brasil?** Estudo e proposta da Coalização Simplifica Já (PEC 46/2022 no Senado) para Reforma Tributária com Análise das PECs 45/19 e 110/2019. 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2023, p. 33-34.

<sup>6</sup> APPY, Bernard; LONGO, Larissa Luzia. A PEC 45 e a Federação. **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?** / organizado por Fernando Facury Scaff; Misabel de Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior; Heleno Taveira Torres. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020.

Contudo, quase que silenciosamente, a reforma trouxe no seu bojo uma nova modalidade de apuração e arrecadação tributária, o *Split Payment*<sup>7</sup>, também conhecido na União Europeia como pagamento fracionado<sup>8</sup>. O *Split Payment* pode ser um método de coleta para o IBS e a CBS. Este termo se refere ao fracionamento do pagamento em duas partes: o valor da transação (base tributada) e o valor do imposto. Isso significa que o sujeito passivo terá a obrigação de pagar diretamente uma porção do imposto ao governo, enquanto o saldo remanescente será direcionado ao fornecedor<sup>9</sup>.

No aspecto prático, o *Split Payment* é um mecanismo de pagamento fracionado que altera substancialmente o regime regular de cobrança do IVA, no qual o próprio contribuinte apura o tributo, identifica o montante devido, deduz os créditos de operações anteriores e recolhe a diferença existente em favor do fisco, quando houver. Trata-se do nominado auto lançamento ou lançamento por homologação. A alteração reside no fato de que ao introduzir nos pagamentos uma divisão entre o montante do tributo e a base tributável, imponto o pagamento dos dois valores antes mesmo que se faça uma compensação com os créditos de operações anteriores, o Estado acaba se apropriando, temporariamente, de valores que deveriam garantir o fluxo de caixa do sujeito passivo.

Esse novo mecanismo de pagamento suscita algumas dúvidas que são os objetivos deste trabalho:

1.<sup>a</sup> qual o impacto do *Split Payment* como método alternativo de cobrança do IVA, especialmente para as empresas?

2.<sup>a</sup> em um país com dimensões continentais e com enormes disparidades regionais é viável tecnicamente a implementação desse mecanismo?

Para responder a essas questões este artigo baseia-se em pesquisa documental e bibliográfica.

---

<sup>7</sup> O Ministério da Fazenda veiculou em seu portal na internet a seguinte matéria: **Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy**. Projeto prevê vinculação do crédito ao pagamento do tributo e o mecanismo do "split payment" para simplificar o sistema e reduzir fraudes

Disponível em: [Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy — Ministério da Fazenda \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em 3 jun 2024.

<sup>8</sup> TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. **To Split ou not to Split: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento do IVA e seus potenciais impactos no Brasil**. Revista Direito Tributário Atual n° 50, ano 40. P. 27-46. São Paulo: IBDT, 1° quadrimestre 2022.

<sup>9</sup> O Projeto de Lei Complementar 68/2024 define em seu art. 3º, III, o “fornecedor: aquele que residente ou domiciliado no País ou no exterior, realiza o fornecimento, tais como: a) pessoa jurídica; b) entidade sem personalidade jurídica, incluindo sociedade em comum, sociedade em conta de participação, consórcio, condomínio e fundo de investimento; c) pessoa física;”

O primeiro tópico se destina a apresentar o *Split Payment*. O segundo tópico tem como foco as várias modalidades desse mecanismo de pagamento fracionado. Já o terceiro tópico investiga as experiências internacionais, com foco na União Europeia. O modelo que o Brasil pretende adotar é tema do quarto tópico. À conclusão é reservada a tarefa de responder às duas perguntas acima formuladas, objetivos deste artigo.

## **1 O SPLIT PAYMENT COMO MODALIDADE DE PAGAMENTO SEGREGADO**

As alterações na coleta de tributo têm como objetivo primordial modernizar e otimizar a economia do país, simplificando e aprimorando o sistema tributário. Essas mudanças corrigem distorções e diminuem desigualdades. Entre as inovações, o *Split Payment* surge como uma ferramenta revolucionária, prometendo transformar a maneira como os tributos são recolhidos no Brasil.

Ele tem a função crucial de automatizar a cobrança dos tributos, desempenhando um papel vital para assegurar o sucesso da arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado, acreditam os autores da reforma tributária do consumo. O *Split Payment* direciona automaticamente o valor do tributo para a liquidação da obrigação tributária durante a transação de compra ou prestação de serviços. Enquanto isso, o fornecedor ou prestador recebe o valor líquido da operação.

Esse novo mecanismo de arrecadação tem sido apontado como indispensável para assegurar a coleta automática e instantânea da CBS e do IBS, mitigando as possibilidades de evasão fiscal e fraudes. É importante ressaltar que o novo sistema estabeleceu uma limitação para apropriação de créditos ao definir que apenas a quantia efetivamente recolhida seja contabilizada como crédito das operações anteriores. Essa limitação tem a pretensão de diminuir as evasões fiscais.

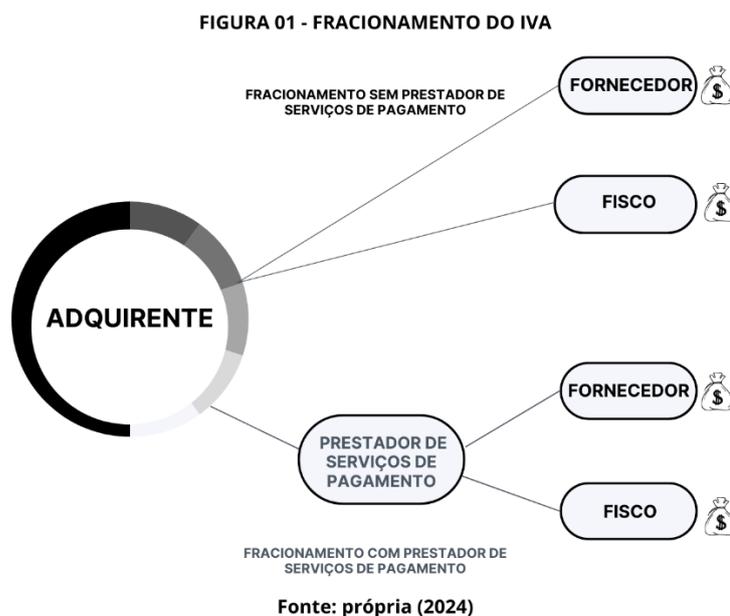
Em rápida síntese, o propósito do *Split Payment* é assegurar que o IVA seja coletado automaticamente no instante do fornecimento. Isso significa que, quando o adquirente realiza o pagamento integral da operação, a parcela do valor atribuída ao imposto é automaticamente direcionada para o cumprimento da obrigação fiscal. Assim, o fornecedor recebe somente o valor líquido da transação.

Sem considerar as especificidades do Split Payment constante do PLP 68/2024, pode-se reconhecer três desígnios desse mecanismo de fracionamento de pagamento.

No primeiro desígnio o Split Payment é executado sem a presença de um prestador de serviços de pagamento. Nesta primeira abordagem, não há envolvimento de uma instituição financeira ou plataforma de *e-commerce*. A operação é realizada diretamente entre o fornecedor e o adquirente, sem a presença de um intermediário.

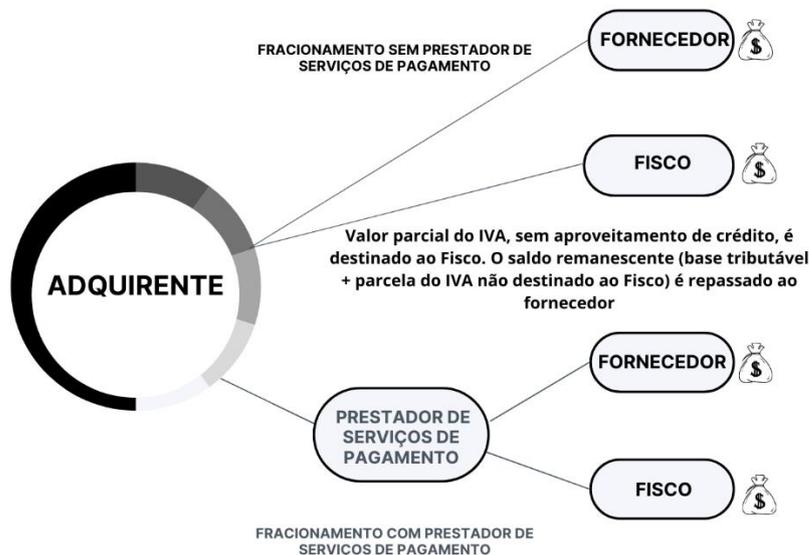
O segundo desígnio de fracionamento do pagamento conta a presença de um prestador de serviços de pagamento, a quem caberá a implementação do *Split Payment*, por meio da efetivação dos dois repasses, um em favor do fornecedor e outro destinado ao fisco.

Esses dois modelos podem ser esquematizados da seguinte forma:



Existe ainda um terceiro modelo que não fraciona integralmente o IVA, mas apenas parcela dele. Esse modelo evita o comprometimento do fluxo de caixa das empresas, uma vez que o fracionamento integral do tributo acaba por alcançar valores que seriam compensados com os créditos obtidos pelo contribuinte nas operações anteriores. Contudo, ocorre uma expressiva redução nos efeitos de combate às fraudes fiscais, uma das principais virtudes do *Split Payment*.

FIGURA 02 - FRACIOAMENTO COM OU SEM PRESTADOR DE SERVIÇO



Fonte: própria (2024)

Independentemente do modelo, afigura-se evidente que é necessário avaliar se o *Split Payment* é um mecanismo adequado para a apuração e recolhimento do IVA dual brasileiro, nos moldes como se encontram projetados o IBS e a CBS.

Nessa quadra, vale ressaltar que na nova sistemática projetada para o IBS e para a CBS na reforma tributária do consumo, esses tributos terão algumas características relevantes:

a) serão plenamente não cumulativos, razão pela qual o adquirente poderá se apropriar da totalidade dos créditos dos tributos<sup>10</sup>. A consequência é o fim do conceito de crédito vinculado ao insumo que gerou vultosa litigiosidade no Brasil;

b) IBS e CBS não incidirão sobre a sua própria base, na medida em que adotarão o modelo *plus tax*. Assim o valor do tributo devido na operação será acrescido ao valor da operação geradora da obrigação tributária<sup>11</sup>;

c) haverá ressarcimento tempestivo dos créditos acumulados;

<sup>10</sup> O Projeto de Lei Complementar 68/2024 prevê:

Art. 27. O IBS e a CBS incidentes sobre operações com bens ou serviços serão pagos mediante:

I - compensação com créditos, respectivamente, de IBS e de CBS apropriados pelo sujeito passivo, nos termos dos arts. 28 a 37 e das demais disposições desta Lei Complementar;

<sup>11</sup> O Projeto de Complementar 68/2024 define no §2º de seu artigo 12 os valores que não integram a base de cálculo do IBS e da CBS:

§2º. Não integram a base de cálculo do IBS e da CBS:

I – o montante do IBS e da CBS incidentes sobre a operação;

(...)

d) terão legislação homogênea, nenhum benefício fiscal e o mínimo possível de regimes especiais.

É à luz dessas características do IBS e da CBS que será analisado *Split Payment* previsto no Projeto de Lei Complementar que regula a CBS, o IBS e o IS.

Antes, porém, convém apresentar os formatos de *Split Payment* existentes e discorrer sobre os estudos realizados pela União Europeia que avaliou as vantagens e desvantagens que esse instrumento de arrecadação oferece.

## **2 FORMATOS DE SPLIT PAYMENT**

Vários são os formatos de *Split Payment* e utilização de cada um deles leva em consideração os cenários para pagamentos fracionados que abrangem alguns tipos de transações:

1º) primeiro tipo de transação: operações *Business-to-Business* (B2B), ou seja, transações entre empresas;

2º) segundo tipo de transação: operações *Business-to-Consumer* (B2C), que se referem a transações entre uma empresa e um consumidor final;

3º) terceiro tipo de transação: operações *Business-to-Government* (B2G), compreendidas como transações entre empresas e entidades governamentais.

São relevantes para escolha entre as opções de *Split Payment* que se considere os diferentes métodos de pagamentos (transferências eletrônicas, transações pagas com cartão de crédito e também aquelas que são pagas em dinheiro). Há também, uma quarta opção de pagamento fracionado por meio de contas bancárias com IVA bloqueadas.

Os defensores da adoção do *Split Payment* apresentam como argumento o fato de que este método tende a combater a sonegação fiscal e, via de consequência, maximizar a arrecadação. Assim, a adoção desse meio alternativo de arrecadação elimina a possibilidade de os fornecedores cobrarem o IVA dos compradores e desaparecerem sem declarar ou pagar o tributo devido em decorrência da operação.

No rol de *Split Payment* existentes destacam-se quatro formatos:

1) *Split Payment* aplicado na transferência eletrônica de fundos (TEF) entre empresas (B2B);

- 2) Split Payment aplicado na TFE entre sujeitos passivos (B2B) com conta de IVA bloqueada;
- 3) Split Payment aplicados na TFE estendida a B2C e B2G;
- 4) Split Payment em operações com cartões de crédito e com pagamentos em dinheiro.

No primeiro modelo, aplicado na transferência eletrônica de fundos entre sujeitos passivos (B2B), o adquirente se torna o responsável pelo recolhimento do IVA, com base na Nota Fiscal Eletrônica (NFE) emitida pelo Fornecedor, na qual estarão destacados o preço do produto/serviço e o preço do IVA. Trata-se de um designe limitado a operações B2B e que não se estende a outras operações.

O principal problema dessa modalidade é que ela impacta negativamente o fluxo de caixa das empresas. Isso ocorre porque o IVA será recolhido integralmente, sem a prévia dedução dos créditos relativos às operações anteriores (não-cumulatividade). Esses valores, ao invés disso, vão para os cofres estatais, aguardando uma futura compensação ou restituição. Essa consequência afeta a estrutura financeira das empresas, sobretudo quanto a capacidade de investimento, com consequências danosas para a economia.

Esse modelo, no qual o fornecedor deixa de ser responsável pelo recolhimento do tributo, mas tem o dever de aplicar corretamente a alíquota na NFE, pode ser esquematizado do seguinte modo:

**FIGURA 3 - OPERAÇÃO B2B (ENTRE EMPRESAS)- BUSINESS-TO-BUSINESS**



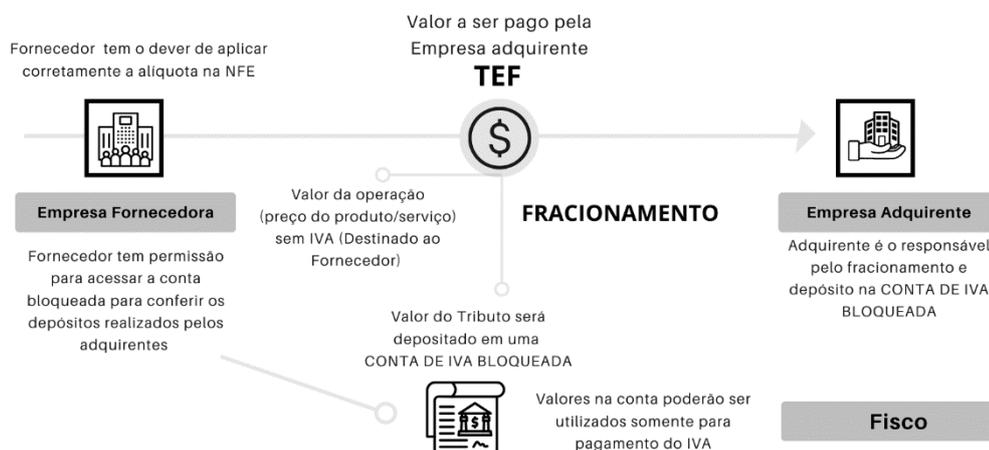
Fonte: própria (2024)

No modelo B2B, adquirentes e fornecedores devem declarar o valor do IVA, mas apenas os primeiros são responsáveis pelo pagamento do tributo. Surge, portanto, mais uma obrigação acessória, uma declaração adicional sobre transações sujeitas ao *Split Payment*.

O segundo modelo é o *Split Payment* aplicado na TEF entre sujeitos passivos (B2B) com conta de IVA bloqueada. Esse mecanismo se aproxima do primeiro modelo. A diferença é que se utiliza uma conta IVA bloqueada para cada fornecedor, na qual serão depositados os valores do tributo fracionados em cada operação..

Os valores de tributos depositados nessa conta bloqueada podem ser utilizados exclusivamente para o pagamento do IVA. Fornecedores e prestadores têm permissão para acessar essa conta bloqueada, com o objetivo de verificar se o adquirente depositou o tributo devido. Por outro lado, será estabelecida uma nova obrigação acessória, onde os valores ali depositados deverão ser declarados. Esse formato de *Split Payment* pode ser esquematizado da seguinte forma:

**FIGURA 4 - OPERAÇÃO B2B (ENTRE EMPRESAS)- BUSINESS-TO-BUSINESS - CONTA IVA BLOQUEADA**



Fonte: própria (2024)

A terceira modalidade de *Split Payment* é a transferência eletrônica de fundos estendida a B2C e B2G. Nesse designe de fracionamento destacam-se duas espécies de agentes:

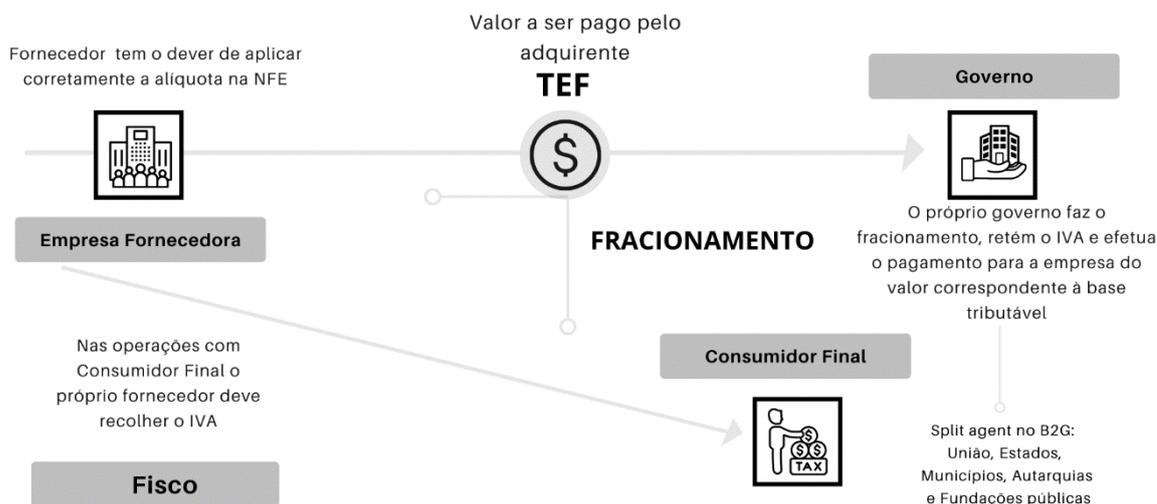
- a) *Split agent no B2G*: o adquirente (governo), o ente nacional, os entes subnacionais e as pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas;
- b) *Split agent no B2C*: o fornecedor é o agente adequado para recolher o tributo, diferentemente do que ocorre nas operações B2B, na medida em há dificuldade em exigir que o consumidor seja o responsável pelo recolhimento ao fisco. O controle seria mais custoso, difícil e o consumidor não ostentaria condições técnicas para cumprir esse desiderato.

Essa hipótese, onde o adquirente pode ser um governo ou um consumidor final tem soluções diversas conforme o *Split agent* que estiver em ação. Nas operações realizadas com o governo (B2G), caberá à entidade governamental fracionar os valores, recolher o tributo em seu favor e repassar ao fornecedor o saldo remanescente, ou seja, o valor da base tributável.

De outro modo, quando o adquirente for um consumidor final, o *Split agente* será o próprio fornecedor. Este receberá integralmente o pagamento e terá o dever de recolher o IVA em prazo menor.

Essa terceira modalidade funciona conforme a esquematização a seguir:

**FIGURA 5- OPERAÇÃO B2G (ENTRE EMPRESA E GOVERNO)- BUSINESS-TO-GOVERNMENT E B2C (ENTRE EMPRESA E CONSUMIDOR)- BUSINESS-TO-CONSUMER**



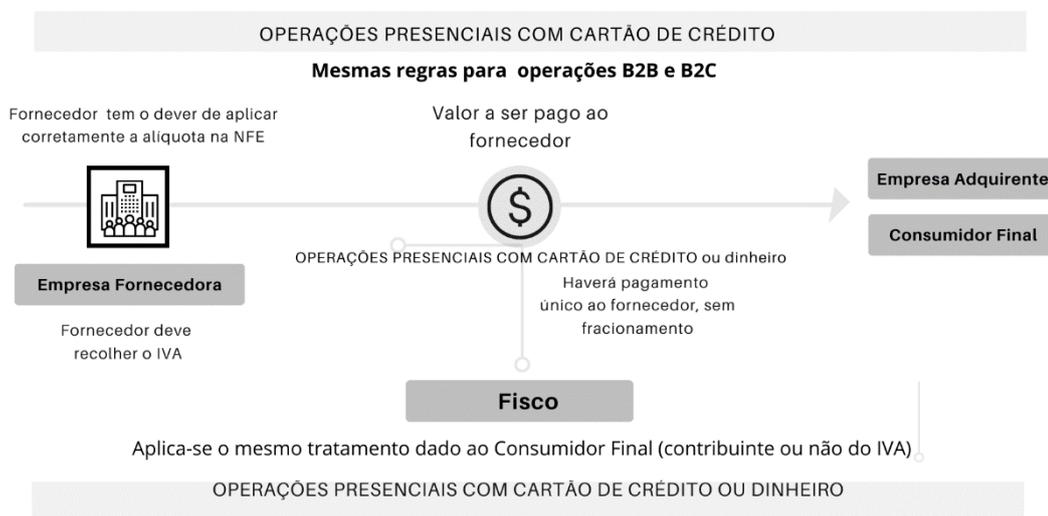
Fonte: própria (2024)

Na quarta modalidade de *Split Payment*, nas transações remotas com cartão de crédito, aplicam-se as mesmas regras para as atividades B2B e B2C. Já para as operações presenciais com cartão de crédito, aplica-se o mesmo tratamento dado ao consumidor final, seja esse inscrito ou não como contribuinte do IVA. Haverá pagamento único do adquirente ao fornecedor, ficando este último com a responsabilidade de recolher o IVA.

Na hipótese de o pagamento ser realizado em dinheiro, não haverá a possibilidade do *Split Payment* puro, ficando a cargo do fornecedor o dever de recolher o IVA, em prazos mais curtos, como nas operações B2C.

Nas hipóteses presentes nesta quarta modalidade haverá *Split Payment* tão somente em razão do fracionamento que deve ocorrer, mas que não se efetivará por ocasião do pagamento efetuado pelo adquirente, mas em um momento posterior que será sempre anterior ao da apuração definitiva do tributo pelo fornecedor. Há, portanto, um pagamento antecipado do IVA em decorrência de uma apuração provisória, pois haverá, momento oportuno uma apuração que levará em consideração os créditos do sujeito passivo que deverão ser deduzidos. Essa quarta modalidade se materializa da seguinte forma:

**FIGURA 6 - OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO**



Fonte: própria (2024)

Essas quatro modalidades, ao lado de outros formatos de *Split Payment*, foram avaliadas por comissão de especialistas constituída pela União Europeia que emitiu relatório cujas conclusões serão objeto do item seguinte.

### **3 O *SPLIT PAYMENT* NA EUROPA**

Na União Europeia existem poucas experiências de *Split Payment* atualmente em vigor. A Itália, por exemplo, adota o regime fracionado de pagamento apenas para as transações entre empresas e governo (B2G).

Outros países europeus implementaram o designe de pagamento fracionado, com destaque para a Polônia, a Romênia e o Reino Unido. Com exceção da Romênia, que acabou revogando recentemente a lei que autorizava a adoção do *Split Payment*, em decorrência de advertência da União Europeia, no sentido de que o modelo adotado ofendia os princípios adotados pelo bloco, nos demais países a sua utilização se revela bastante restrita e não tem o alcance pretendido no Brasil.

No contexto dos estudos realizados sobre o tema no âmbito da União Europeia, destaca-se o relatório intitulado “*Análise do impacto do mecanismo de pagamento fracionado como*

*método alternativo de cobrança do IVA*<sup>12</sup>, elaborado para a Comissão Europeia por um grupo de pesquisadores. No que se refere ao mecanismo do *Split Payment* os pesquisadores chegaram às seguintes conclusões:

- a) O fornecedor, em regra, não é o melhor agente a ser responsável pelo fracionamento e repasse dos tributos ao Fisco, salvo nas operações B2C, que envolve consumidor final que geralmente não ostenta os atributos para assumir esse encargo;
- b) A responsabilidade pelo recolhimento do IVA deve ser atribuída à parte da transação que não seja o fornecedor, desde que possua informações suficientes sobre a operação e controle sobre o pagamento;
- c) As contas bloqueadas com IVA geram a vantagem de reduzir o impacto negativo no fluxo de caixa para as empresas. Contudo, essa modalidade pode ser inviável em decorrência da sua complexidade e dos elevados custos adicionais;
- d) O fracionamento parcial do pagamento por meio de um limite transacional (divisão de apenas uma porcentagem do IVA) também resultaria na redução do impacto negativo no fluxo de caixa dos fornecedores. Entretanto, em decorrência da complexidade e da redução dos efeitos antifraude, não se revelou suficientemente viável.

O estudo realizado por pesquisadores europeus sugere que a adoção do sistema de pagamento fracionado pode resultar numa diminuição significativa da fraude e evasão do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O relatório estima um potencial declínio que pode oscilar entre 27% e 56% no contexto do atual sistema de IVA. As reduções mais notáveis foram observadas na fraude do tipo *carrossel*<sup>13</sup>.

Embora a adoção do *Split Payment* possa gerar a redução de fraude, o relatório concluiu que uma aplicação ampla do mecanismo de pagamento fracionado resultaria em custos mais elevados para as empresas e para as administrações fazendárias.

---

<sup>12</sup> EUROPEAN COMMISSION. Disponível em: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split\\_payment\\_report\\_execsummary\\_2017\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf). Acesso: 04 jun 2024.

<sup>13</sup> A fraude intracomunitária do operador fictício ocorre quando mercadorias são comercializadas através de fronteiras, beneficiando-se da isenção do IVA. A isenção é baseada no princípio de que o IVA deve ser pago no país de destino do produto. Essa fraude pode evoluir para uma "fraude *carrossel*", na qual as mesmas mercadorias são repetidamente vendidas entre empresas fictícias, atravessando fronteiras diversas vezes.

Outro inconveniente detectado na mencionada pesquisa é que o *Split Payment* resultaria em mudanças expressivas no fluxo de caixa das empresas, impactando diretamente seu capital de giro.

Por essas razões a conclusão final do relatório foi no sentido de que a utilização do *Split Payment* deve ser uma providência específica e com alcance limitado:

A análise realizada ilustrou os potenciais benefícios, bem como os desafios significativos com a utilização do pagamento fracionado como método alternativo de cobrança do IVA. Embora o pagamento fracionado tenha um elevado potencial para reduzir a disparidade do IVA (especialmente a fraude e o incumprimento do MTIC), se for aplicado de forma generalizada em toda a União Europeia, o seu custo será devido ao aumento da complexidade do sistema do IVA, aos elevados encargos administrativos e ao impacto significativo no caixa das empresas. Os custos podem facilmente superar os benefícios. Por conseguinte, a ampla aplicação do pagamento fracionado será provavelmente um instrumento político pouco atrativo, dado o aumento significativo dos custos para as empresas e para o Estado. No entanto, possui características que são muito eficazes na redução de certos tipos de fraude e, portanto, pode ser adequada como uma medida específica com alcance limitado.

Há também no multicitado relatório a conclusão de que a utilização de quaisquer das modalidades de pagamento fracionado deve estar alinhada com um contexto legislativo mais amplo, além de ser uma medida a ser preparada para o futuro.

#### **4 O SPLIT PAYMENT NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

A proposta de regulamentação da CBS, do IBS e IS, tributos introduzidos na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 132/2023, constante do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, ao tratar do pagamento do IBS e da CBS dispõe em seu artigo 27 o seguinte:

**Art. 27.** O IBS e a CBS incidentes sobre operações com bens ou serviços serão pagos mediante:

I - compensação com créditos, respectivamente, de IBS e de CBS apropriados pelo sujeito passivo, nos termos dos arts. 28 a 37 e das demais disposições desta Lei Complementar;

II - pagamento pelo sujeito passivo;

III - recolhimento na liquidação financeira da operação (**split payment**), nos termos dos arts. 50 e 51;

IV - recolhimento pelo adquirente, nos termos do art. 52; ou

V - recolhimento por aquele a quem esta Lei Complementar atribuir responsabilidade.

**Parágrafo único.** O pagamento de que trata este artigo:

- I - nas hipóteses dos incisos I e II do **caput**, será imputada aos valores não pagos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações ocorridas no período de apuração na ordem cronológica de emissão do documento fiscal; e
- II - nas hipóteses dos incisos III, IV e V do **caput**, será vinculada à respectiva operação. (destaques constantes do texto original do projeto)

Afigura-se evidente que o Projeto de Lei Complementar 68/2024 prevê em seu artigo 27 várias formas de pagamentos, com destaque para a modalidade de *Split Payment*, objeto deste artigo. Referido dispositivo prevê duas formas de apuração recolhimento:

Primeira forma: o tributo será apurado pelo sujeito passivo que considerará o período de apuração previsto em lei. Nessa primeira hipótese serão consideradas apenas obrigações tributárias cujo pagamento não esteja vinculado à respectiva operação.

Identificado o montante do tributo devido restará dois caminhos para o sujeito passivo: a primeira hipótese será compensar os créditos existentes em seu favor, oriundos das operações anteriores, com o tributo devido. Se inexistirem créditos a serem compensados ou estes não forem suficientes para extinguir a obrigação, restará ao sujeito passivo adotar a segunda hipótese, qual seja, recolher a diferença ou a totalidade do tributo, conforme o caso.

Trata-se da mesma forma adotada atualmente para tributos não-cumulativos como o ICMS, IPI, PIS, COFINS. Para esses tributos, objeto de lançamento por homologação, compete ao sujeito passivo apurar e recolher o tributo devido.

Segunda Forma: contempla pagamentos diretamente vinculados às operações realizadas. Aqui estão presentes três hipóteses: a primeira será o pagamento via *Split Payment*; a segunda o recolhimento pelo adquirente e a terceira o recolhimento pelo responsável tributário. Nessa segunda forma os pagamentos não estão atrelados a um período de apuração, mas diretamente vinculados às operações realizadas. Isso significa que o que recolhimento do IVA Dual será realizado no instante em que o adquirente efetua o pagamento ao fornecedor (fracionamento do pagamento, ou seja, *Split Payment*) ou em curto espaço de tempo quando se tratar de recolhimento pelo fornecedor ou pelo responsável tributário.

Embora exista a previsão de diversas modalidades de pagamento no artigo 27 do projeto de lei, a trajetória das transações financeiras ao longo dos últimos anos, com a adoção dos sofisticados sistemas de pagamento digital, o *Split Payment* se descortina como um modelo de pagamento que alcança um número expressivo de atores, com destaque para o iFood, Mercado Livre, Uber, Amazon, por exemplo. Esse novo mecanismo de pagamento alcança de modo especial o *e-commerce* e os *marketplaces*.

Nessa perspectiva, não é exagero projetar que o *Split Payment* se consolidará como o principal mecanismo de apuração e pagamento, que alcançará a maioria das operações, restando às demais formas de apuração e recolhimento um papel secundário e pouco representativo. Isso significa que a regra será as administrações fiscais realizarem a apuração do tributo e a exceção será essa tarefa ser reservada ao sujeito passivo.

Na execução do *Split Payment* haverá a vinculação de cada pagamento à nota fiscal e ao respectivo registro contábil. Busca-se com essa medida assegurar que o valor transferido no sistema bancário seja idêntico ao registrado na escrita fiscal. Para além de uma reforma tributária, trata-se de uma reforma tecnológica nos mecanismos de arrecadação.

Com efeito, essa sistemática do *Split Payment* está disciplinada nos artigos 50 e 51 do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 50. O arranjo de pagamento que disciplina serviço de pagamento baseado em instrumento de pagamento eletrônico deverá estipular que, nas transações de pagamento relacionadas a operações com bens ou com serviços, haja vinculação entre as informações da transação e os documentos fiscais relativos às operações e, quando for o caso, os valores do IBS e da CBS.

§ 1º Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB disciplinará o disposto no **caput**.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a todos os arranjos de pagamento de que trata o **caput**, inclusive àqueles que não estão sujeitos à regulação pelo Banco Central do Brasil.

Art. 51. Os prestadores de serviços de pagamento participantes dos arranjos de que trata o art. 50 deverão segregar e recolher aos cofres públicos, no momento da liquidação financeira da transação de pagamento, os valores do IBS e da CBS indicados nos termos deste artigo e do regulamento (**split payment**).

§ 1º O sujeito passivo é obrigado a apresentar ao prestador de serviços de pagamento por ele contratado:

I - informações que permitam identificar de maneira inequívoca os documentos fiscais correspondentes ao pagamento efetuado; e

II - os valores do IBS e da CBS a serem segregados do valor total do pagamento.

§ 2º Nas hipóteses em que não seja possível ao sujeito passivo apresentar ao prestador de serviço de pagamento as informações de que tratam os incisos I e II do § 1º:

I - o sujeito passivo deverá fornecer essas informações ao adquirente; e

II - o adquirente deverá apresentar essas informações ao prestador de serviço de pagamento.

§ 3º Os valores a serem segregados nos termos dos §§ 1º e 2º corresponderão aos valores do IBS e da CBS incidentes sobre as operações a que se referem os documentos fiscais vinculados ao pagamento, salvo no caso de opção pelo procedimento simplificado de que trata o § 8º.

§ 4º Nos pagamentos parcelados, os valores de que tratam o § 3º deverão ser distribuídos de forma proporcional em todas as parcelas.

§ 5º O regulamento poderá determinar que o prestador de serviço de pagamento consulte o Comitê Gestor do IBS e a RFB, com base nas informações de que trata o inciso I do § 1º, acerca dos valores do IBS e da CBS a serem segregados.

§ 6º Na hipótese do § 5º, o Comitê Gestor do IBS e a RFB poderão determinar a segregação de valor inferior ao previsto no § 3º, caso as operações vinculadas ao pagamento já tenham sido pagas total ou parcialmente.

§ 7º No momento da liquidação financeira da transação de pagamento, o prestador de serviço de pagamento deverá:

I - recolher aos cofres públicos os valores do IBS e da CBS segregados, nos termos do § 6º ou, em sua ausência, dos §§ 1º a 3º; e

II - apresentar ao Comitê Gestor do IBS e à RFB as informações recebidas nos termos do inciso I do § 1º e do inciso I do § 2º.

§ 8º O sujeito passivo poderá optar por procedimento simplificado aplicável ao pagamento de todas as operações que não dão direito a crédito ao adquirente, assim identificadas no documento fiscal, no qual:

I - o valor a ser segregado e recolhido pelo prestador de serviço de pagamento corresponderá a percentual pré-estabelecido;

II - o percentual de que trata o inciso I será aplicado às operações sujeitas ao procedimento simplificado de que trata este parágrafo independentemente do valor de IBS e de CBS efetivamente incidentes sobre a operação; e

III - a opção será irrevogável no período a que se refere.

§ 9º O percentual de que trata o inciso I do § 8º:

I - será estabelecido pelo Comitê Gestor do IBS, para o IBS, e pela RFB, para a CBS, sendo vedada a aplicação de procedimento simplificado para apenas um desses tributos; e

II - poderá ser diferenciado por setor econômico ou por sujeito passivo, a partir de cálculos baseados em metodologia previamente divulgada.

§ 10. O disposto neste artigo não afasta a responsabilidade do sujeito passivo do IBS e da CBS pelo pagamento dos tributos nos termos dos arts. 48 e 49.

§ 11. O valor recolhido na forma deste artigo:

I - será utilizado para pagamento do valor ainda não pago do IBS e da CBS incidentes sobre as operações vinculadas ao recolhimento nos termos do art. 50;

II - quando excedente ao valor utilizado nos termos do inciso I:

a) será utilizado para compensação do saldo devedor do IBS e da CBS relativo ao período de apuração anterior e de débitos não pagos de IBS e CBS no período de apuração vigente, observada a ordem cronológica de que trata o inciso I do parágrafo único do art. 27; e

b) caso não haja operações pendentes de pagamento, nos termos da alínea "a", na data do recolhimento, será transferido ao sujeito passivo em até 3 (três) dias úteis.

§ 12. A obrigação de segregação e recolhimento do IBS e da CBS nos termos deste artigo está condicionada à implementação dos procedimentos previstos no **caput** do art. 50, em prazo a ser estabelecido nos termos do § 1º daquele artigo, que poderá ser distinto para cada instrumento de pagamento eletrônico.

§ 13. Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB poderá:

I - estabelecer a implementação gradual do regime de segregação e recolhimento do IBS e da CBS de que trata este artigo; e

II - prever hipóteses em que a adoção do regime de segregação e recolhimento do IBS e da CBS de que trata esse artigo será facultativo.

§ 14. O regulamento disciplinará as providências a serem adotadas para garantir a vinculação do pagamento aos documentos fiscais e o fornecimento das informações de que trata este artigo caso o pagamento ocorra anteriormente à emissão do documento fiscal.

Em rigor, os dispositivos acima revelam que o Brasil pretende adotar vários modelos de *Split Payment* e isso pode conduzir ao aumento da complexidade do sistema. A implementação apropriada do mecanismo de pagamento parcelado, conforme descrito nos artigos 50 e 51 do

projeto de Lei Complementar nº 68/2024, desperta a necessidade de um debate abrangente sobre créditos tributários e a responsabilidade fiscal.

A operacionalização desse complexo sistema, nos termos previstos no PLP 68/2024, impõe a utilização de decisões automatizadas e perfilhamento de contribuintes por meio do uso de inteligência artificial. Nesse aspecto, a Lei Geral de Proteção de Dados terá que entrar em cena para garantir o respeito aos direitos dos contribuintes, com a garantia do devido processo tecnológico.

Ocorre que o recém apresentado Projeto de Lei Complementar nº 108/2024 que cuida de aspectos específicos da gestão e fiscalização do IBS, inclusive do processo administrativo tributário, não possui nenhum dispositivo que regule as decisões automatizadas e o perfilhamento de contribuintes. Não há, assim, a mínima garantia de que o sujeito passivo encontrará na via administrativa um terreno favorável à correção de eventuais abusos cometidos pelo Fisco.

## **Conclusão**

A adoção do *Split Payment* na forma prevista na regulamentação da reforma tributária ignora as percepções internacionais acerca desse mecanismo, especialmente aquelas formuladas no âmbito da União Europeia.

O relatório denominado “*Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method*”, fruto de uma avaliação qualitativa e quantitativa, com aplicação de ferramentas metodológicas nos estudos, revela várias inconveniências ao se utilizar esse mecanismo de apuração e arrecadação num âmbito mais alargado. Se por um lado tende a assegurar potencialmente uma significativa redução de fraudes e sonegação, por outro aumenta significativamente os custos administrativos conexos.

Haverá, também, a necessidade de criação de novas obrigações acessórias, como declarações de listas de compras, listas de vendas transacionais, relativas a fornecimentos B2B e B2G, a fim de assegurar que as autoridades fiscais implementem controles de conformidade para verificar se os pagamentos de IVA recebidos correspondem aos fornecimentos tributáveis. Por essas razões, parece mais apropriado adotar o *Split Payment* como um novo regime especial.

Em outro campo, quando se considera que o Brasil é um país de dimensões continentais e que serviços como o de provedores de internet são limitados, sobretudo nos pequenos municípios e em certas regiões, a implementação do *Split Payment* com a amplitude que se pretende não parece ser uma opção realista.

Para além do que foi dito, a impressão inicial é que a adoção do mecanismo implica colocar uma obrigação legal sobre os bancos ou outros prestadores de serviços de pagamento para implementarem o fracionamento. Noutra perspectiva, os deveres acessórios que decorrerão dessa obrigação podem ser desafiadores.

A ampla adoção do *Split Payment* para as empresas corresponderá a custos mais elevados, além de provocar mudanças significativas no fluxo de caixa, que será afetado negativamente, impactando diretamente o seu capital de giro, ainda que temporariamente.

Com tudo isso, a pretensão de simplificar o sistema, com a redução das obrigações acessórias e garantia de não-cumulatividade plena são promessas da reforma tributária direcionadas aos contribuintes que se esmaecem com a adoção do *Split Payment*, sobretudo com a extensão pretendida na regulamentação proposta no Projeto de Lei Complementar nº 68/2024.

Não se descarta a possibilidade de que o *Split Payment* se torne uma tentativa frágil de implantação de um modelo de recolhimento de tributos, na medida em que não consta da mensagem do projeto de lei 068/2024 a menor indicação de que os necessários estudos macroeconômicos hipotéticos preliminares tenham antecedido a escolha dessa modalidade de segregação de valores. Essa ausência de estudos desconsidera a impossibilidade de se controlar variáveis como, por exemplo, o modo como as empresas reagirão às novas regras de segregação de pagamentos.

Como bem destacou Everardo Maciel, ao tratar das PECs 45/19<sup>14</sup> e 110/19<sup>15</sup>, “a ausência de um diagnóstico rigoroso desautoriza qualquer proposta de reforma, especialmente quando ela constitui mera reprodução acrítica de modelos adotados em outros países, em contexto distinto, e não necessariamente adaptáveis”. Por isso mesmo Maciel completa: “Sistemas

---

<sup>14</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Disponível em <[http://Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal.da.Câmara.dos.Deputados(camara.leg.br))> Acesso em 02 jun 2024.

<sup>15</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Disponível em <[http://PEC 110/2019 - Senado Federal](http://PEC.110/2019 - Senado Federal)> Acesso em 02 jun 2024.

tributários são construções político-culturais, que adotam técnicas de extração, mas não são caudatários delas. Em outras palavras, não são softwares de prateleira”.

Assim, a advertência de Alfredo Augusto Becker se descortina como uma profecia, pois em grande medida a reforma tributária de 2023 tende a introduzir uma estrutura que já nasce doente e caduca, com o risco de conduzir o país a um "manicômio jurídico tributário". O desejo de redução de complexidade do sistema tributário parece distante na reforma que está sendo construída, o que pode aumentar na ampliação da litigiosidade e da insegurança jurídica.

## REFERÊNCIAS

APPY, Bernard; LONGO, Larissa Luzia. A PEC 45 e a Federação. **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?** / Organizado por Fernando Facury Scaff; Misabel de Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior; Heleno Taveira Torres. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2 ed. São Paulo: Lejus, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. **Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method**. Disponível em: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split\\_payment\\_report\\_execsummary\\_2017\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf). Acesso: 04 jun 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Disponível em <[http:// Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))> Acesso em 02 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Disponível em <[http:// PEC 110/2019 - Senado Federal](http://PEC 110/2019 - Senado Federal)> Acesso em 02 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP 68/2024**. Disponível em <[http://Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))>. Acesso em 03 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP 108/2024**. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em 05 e jun 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy**. Projeto prevê vinculação do crédito ao pagamento

do tributo e o mecanismo do "split payment" para simplificar o sistema e reduzir fraudes. Disponível em: [Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy — Ministério da Fazenda \(www.gov.br\)](#). Acesso em 3 jun 2024.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **A Não-Cumulatividade Plena na Reforma Tributária. Reforma Tributária em Pauta**. Coordenação Wesley Rocha. São Paulo: Almedina

MACEDO, Alberto. **Como desatar o nó dos tributos no Brasil?** Estudo e proposta da Coalização Simplifica Já (PEC 46/2022 no Senado) para Reforma Tributária com Análise das PECs 45/19 e 110/2019. 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

MACIEL, Everardo. **Reforma Tributária e Mistificação**. Caderno Economia & Negócios. Estadão. Disponível em: <[https://Reforma\\_tributária\\_e\\_mistificação\\_-\\_Estadão\(estadao.com.br\)](https://Reforma_tributária_e_mistificação_-_Estadão(estadao.com.br))>. Acesso em 15 jun 2024.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. **To Split ou not to Split: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento do IVA e seus potenciais impactos no Brasil**. Revista Direito Tributário Atual nº 50, ano 40. P. 27-46. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2022.

## **REFORMA TRIBUTÁRIA COMO CATALISADOR DA HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MERCOSUL: A CONSTRUÇÃO DE UM INTERESSE SUL-AMERICANO**

### **TAX REFORM AS A CATALYST FOR TAX HARMONIZATION IN MERCOSUR: THE CONSTRUCTION OF A SOUTH AMERICAN INTEREST**

Fernanda de Holanda Paiva Nunes<sup>1</sup>  
Joedson de Souza Delgado<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

O objetivo do artigo é discutir a reforma tributária e seus efeitos na harmonização tributária na construção da “autonomia regional” e os efeitos no interesse comum construído no bloco Mercosul, que chamamos de “interesses sul-americanos”, por meio de análise doutrinária e da legislação. Para isso, compara as estruturas tributárias dos países do Mercosul; descreve alguns dos objetivos e desafios de harmonização fiscal enfrentados pelos países deste grupo econômico; e menciona o impacto da recente reforma tributária do Brasil no processo de harmonização tributária. Pode-se constatar que cada Estado-Membro do Mercosul mantém o seu próprio sistema fiscal, e a harmonização fiscal tem-se revelado difícil devido às diferenças nas estruturas econômicas, nas considerações políticas e nos níveis de desenvolvimento dos Estados-Membros. No entanto, observou-se que tem havido discussões e esforços para harmonizar certos aspectos da tributação, como no contexto da recente reforma fiscal do Brasil, para facilitar o comércio e a cooperação econômica dentro do bloco.

**Palavras-chave:** Harmonização tributária. Mercosul. Reforma Tributária.

#### **ABSTRACT**

The objective of the article is to discuss tax reform and its effects on tax harmonization in the construction of “regional autonomy” and the effects on the common interest built in the Mercosur bloc, which we call “South American interests”, through doctrinal analysis and legislation. To do this, it compares the tax structures of Mercosur countries; describes some of the fiscal harmonization objectives and challenges faced by countries in this economic group; and mentions the impact of Brazil's recent tax reform on the tax harmonization process. Each Mercosur Member State maintains its own tax system, and tax harmonization has proven difficult due to differences in the economic structures, political considerations and levels of development of the Member States. However, he noted that there have been discussions and

---

<sup>1</sup> Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogada. E-mail: [fernandanunes3@hotmail.com](mailto:fernandanunes3@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidor público federal. E-mail: [joedson.delgado@hotmail.com](mailto:joedson.delgado@hotmail.com)

efforts to harmonize certain aspects of taxation, such as in the context of Brazil's recent tax reform, to facilitate trade and economic cooperation within the bloc.

**Keywords:** Tax harmonization. Mercosur. Tax reform.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 26 de março de 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que foi complementado pelo Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994. Ambos os tratados são conhecidos por criarem a personalidade internacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Chile e Bolívia aderiram ao Mercosul como membros associados em 25 de junho de 1996 e 28 de fevereiro de 1997, respectivamente. A Venezuela tornou-se membro em 13 de julho de 2012, porém foi suspensa em 5 de agosto de 2017<sup>3</sup>.

O principal propósito do Mercosul é criar um mercado comum para a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Com o objetivo de assegurar uma melhor cooperação entre os Estados membros, o Mercosul também se empenha em estabelecer políticas externas comuns e políticas macroeconômicas comuns, bem como para harmonizar as legislações nacionais, como previsto no artigo 1.º do Tratado de Assunção. O Mercosul assume a forma de uma organização internacional intergovernamental desprovida de supranacionalidade em que as decisões são tomadas quando se chega a um consenso, conforme artigo 16 do Tratado de Assunção e artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto. Todos os Estados membros exercem a Presidência *Pro Tempore*, alternando-se por ordem alfabética a cada 6 meses, nos termos do artigo 12 do Tratado de Assunção<sup>4</sup>.

Trinta e três anos depois de os presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai terem se reunido na cidade de Assunção para chegar a um acordo sobre um projeto de formação de uma união econômica, a realidade ainda está longe do que se pensou naquele momento. Por um lado, as economias da região foram profundamente afetadas pela crise financeira internacional que provocou desequilíbrios macroeconômicos e gerou um clima desfavorável à integração econômica. Por outro lado, o entusiasmo político com o Projeto desvaneceu-se à

---

<sup>3</sup> MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. The Foundational Myth of Mercosur and the European Union Analogy. *German Law Journal*, v. 20, n. 5, p. 734-747, 2019.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

medida que a agenda interna de estabilização econômica cedeu espaço a conflitos de interesses sobre objetivos mais imediatos.

Não surpreende, pois, que, apesar dos muitos esforços para manter o projeto vivo, sustentando uma tarifa externa comum longe do ideal, novas medidas para aprofundar a integração econômica tenham sido adiadas até agora. Embora o Tratado de Assunção fizesse menção à necessidade de evitar um tratamento fiscal discriminatório dos produtos do Mercosul nos mercados internos dos seus membros, a harmonização fiscal permaneceu fora da agenda da região. É verdade que o Protocolo de Ouro Preto contempla alguns avanços institucionais e que reuniões subsequentes mencionaram a necessidade de coordenar políticas macroeconômicas para a região, no entanto as condições reais para implementar as referidas recomendações ainda não se encontram presentes.

Feitas estas pontuações iniciais, o presente artigo objetiva discutir a reforma tributária e seus impactos na harmonização tributária no Mercosul. O estudo se justifica no sentido de demonstrar que tendo sido eleito a pedra angular das políticas de estabilização macroeconômica, o ajustamento fiscal trouxe recentemente dificuldades adicionais à harmonização dos sistemas tributários.

Com diferenças de ênfase e de tempo, todos os países da região foram impelidos a majorar as receitas fiscais para enfrentar os desafios de reverter os déficits fiscais e controlar o crescimento da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Neste processo, a qualidade dos seus sistemas fiscais foi deteriorando cada vez mais, uma vez que os impostos que enfrentam menor oposição política e são cobrados com maior facilidade receberam preferência geral<sup>5</sup>.

Esta deterioração da qualidade dos sistemas fiscais dos países que integram o Mercosul gerou problemas adicionais para o setor empresarial. Os diferenciais fiscais não foram favoráveis à consolidação do interesse do setor privado no projeto de integração econômica, tendo em vista que as chances de desenvolver atividades transfronteiriças na região foram dificultadas em razão dos custos fiscais. Além disso, a ausência de integração das infraestruturas básicas aumentou as barreiras à integração das atividades empresariais dentro das fronteiras do Mercosul.

---

<sup>5</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. **Planejamento e políticas públicas**, n. 30, p. 31-69, jun./dez., 2007.

Apesar dos recentes debates sobre o domínio dos produtos brasileiros no mercado argentino, há algumas perspectivas de que o projeto do Mercosul ganhe mais espaço na agenda regional. Pela ótica econômica, os recentes avanços na frente da estabilização macroeconômica abrem novas possibilidades para diminuir as tensões passadas e majorar a cooperação regional. Pela ótica política, os novos líderes políticos regionais reiteraram o seu compromisso com o Projeto de integração econômica e de torná-lo eficaz através da decisão de atuar como um bloco econômico nas mais relevantes negociações econômicas internacionais – ALCA, OMC e UE. Neste cenário mais favorável, a questão da harmonização fiscal poderá vir à tona como parte de novas propostas para aprofundar a integração econômica.

Como metodologia, optou-se pelo uso do método dedutivo, operacionalizado pela pesquisa bibliográfica em materiais já publicados e análise da legislação aplicável ao tema, com vistas a contribuir para a análise sobre os impactos das reformas tributárias na harmonização fiscal do Mercosul.

## **2 COMPARAÇÃO DE ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS NOS PAÍSES DO MERCOSUL**

Uma análise comparativa dos sistemas tributários vigentes nos países do Mercosul foi objeto de estudo recente de Barreix e Villela<sup>6</sup>. As informações analisadas pelos autores mostram que grandes diferenças na arrecadação total de impostos não excluem uma notável similaridade na estrutura da tributação.

Como deixam claro os dados fornecidos neste estudo, embora a carga tributária agregada no Brasil seja mais que o triplo da mesma proporção no Paraguai, cerca de uma vez e meia maior que os valores correspondentes para a Argentina, e 20% acima da proporção uruguaia, a participação dos tipos de tributos mais importantes na arrecadação total não varia significativamente entre eles<sup>7</sup>.

Um olhar mais atento às características específicas dos impostos aplicados em cada caso mostra, no entanto, que estruturas semelhantes escondem diferenças significativas no que diz respeito ao impacto econômico da tributação. No entanto, para que essas diferenças sejam percebidas, é preciso atentar para os detalhes.

---

<sup>6</sup> BARREIX, A.; VILLELA, L. **Tributación en el Mercosur**: evolución, comparación y posibilidades de coordinación. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Intal, 2003.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Para que estas diferenças sejam avaliadas, é importante ter em mente que a harmonização dos impostos indiretos não é sinônimo de equalização dos impostos e taxas. Refere-se a uma situação na qual os custos fiscais dos consumidores são os mesmos, independentemente do local onde os bens e serviços são produzidos. Ou seja, a tributação é harmonizada quando um bem produzido no Brasil e consumido na Argentina é tributado com a mesma alíquota aplicada a um bem argentino semelhante e vice-versa. Tal situação ocorre quando as exportações são completamente isentas de todos os impostos incidentes ao longo da cadeia produtiva e quando as importações são tributadas à alíquota praticada no mercado interno. No entanto, no caso dos impostos diretos sobre o rendimento, a harmonização implica em regras e taxas uniformes.

## **2.1 Impostos sobre o consumo**

Considerando a ampla categoria de impostos indiretos sobre a produção e o consumo de bens e serviços, enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai aplicam uma versão mais usual de um imposto sobre valor agregado de base mais ampla, o Brasil tem três variedades imperfeitas dessa modalidade de imposto: duas cobradas pelo governo federal (o imposto sobre bens manufaturados e a contribuição social – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins) – e outras aplicadas em nível estadual a todos os tipos de bens, bem como aos serviços de transporte e comunicação interestadual. Para além dos já mencionados, os serviços que estão sob a alçada fiscal dos municípios, até a recente reforma tributária, não estavam integrados nos impostos sobre o valor agregado (IVA).

Os impostos sobre o volume de negócios e seletivos, bem como um imposto sobre transações financeiras, também são amplamente utilizados e registaram um forte aumento nos últimos anos. Sem dúvidas, o Brasil liderou a arrecadação de impostos que geram receitas maiores sem esforço administrativo e turbulência política. Os impostos sobre o volume de negócios foram reintroduzidos no sistema tributário brasileiro no ano de 1970 e ganharam maior impulso após a Constituição de 1988. Além disso, desde 1993 foi adotado um imposto sobre transações financeiras numa base provisória, mas renovado desde então com taxas cada vez mais elevadas.

Na Argentina, os impostos sobre o volume de negócios são aplicados pelos governos provinciais há muito tempo, mas foram sujeitos a alterações recentes que tentaram mitigar as

ineficiências econômicas deste tipo de imposto, embora com resultados díspares. No Brasil, o governo federal também reintroduziu um imposto sobre transações financeiras e aplicou direitos de exportação para ajustar as contas fiscais. O Uruguai fez da mesma forma, embora de uma forma menos distorcida. Em 2001, introduziu uma contribuição do tipo valor agregado destinada à seguridade social – Cofins – que se aplica a bens e serviços públicos. O Paraguai baseou-se em aumentos de impostos seletivos – principalmente combustíveis – para compensar a deterioração da sua base tributária durante a segunda metade da década de noventa. Mesmo assim, a taxa de carga tributária no Paraguai permaneceu próxima de dez por cento do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>8</sup>.

Mudanças recentes na legislação tributária adotadas no Brasil pretendem reverter o caminho seguido no passado de uma importância crescente dos impostos cumulativos sobre o volume de negócios na arrecadação total de impostos. Cedendo às pressões do setor produtivo e consciente da necessidade de reduzir a carga imposta às exportações e aos investimentos, o governo brasileiro impôs novas normas para a arrecadação das contribuições do PIS/Cofins. Estas normas adotaram uma abordagem de valor agregado para cobrar estas contribuições das grandes empresas, mas possibilitaram que alguns setores, pequenas empresas e atividades de serviços importantes fossem tributados consoante o antigo regime. A dualidade de regras e as inúmeras disposições para lidar com quem pode e quem não pode deduzir o imposto pago em rodadas anteriores da cadeia produtiva tornam muito complexa a operação do novo PIS/Cofins, com resultados mistos do ponto de vista da harmonização tributária no Mercosul<sup>9</sup>.

Uma situação mais distinta é encontrada quando olhamos para os impostos especiais de consumo. Os impostos especiais de consumo sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações foram abolidos no Brasil em 1988, uma vez que o poder de tributar esses bens e serviços foi transferido para os estados, tornando-os sujeitos ao imposto estadual sobre valor agregado. Uma nova contribuição específica federal sobre combustíveis foi reintroduzida por emenda constitucional em 2001. Os impostos especiais de consumo sobre combustíveis, tabaco e bebidas (alcoólicas e não alcoólicas) são uma regra nos países do Mercosul.

---

<sup>8</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>9</sup> MALPIGHI, Caio Cezar Soares; SCHOUERI, Luís Eduardo; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. O Imposto sobre o Consumo e a Figura do Contribuinte em Uma Possível Alteração de Paradigma para a Tributação Indireta no Brasil: deslocando a Incidência da Produção para o Consumo. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, nº 53, ano 41. p. 415-451, 2023, p. 423.

As alíquotas nominais variam, com Brasil e Paraguai mantendo posições opostas em relação às alíquotas de impostos. As baixas taxas aplicadas no Paraguai ao tabaco e às bebidas podem induzir o comércio transfronteiriço e explicar uma política semelhante adotada pela Argentina em relação às bebidas alcoólicas e não alcoólicas. As baixas taxas para o gásóleo na região podem refletir a importância do transporte rodoviário para a movimentação de mercadorias e pessoas dentro de cada país e através das fronteiras do Mercosul. Não se pode, no entanto, presumir, a partir dos dados fornecidos abaixo, que os combustíveis no Brasil são tributados com taxas preferenciais, uma vez que eles não consideram o efeito do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação dos estados (ICMS) sobre os preços dos combustíveis<sup>10</sup>.

Apesar das políticas para mitigar o impacto dos impostos sobre combustíveis no transporte, um estudo recente que avalia os custos fiscais como uma percentagem do valor agregado nas atividades de transporte terrestre na Argentina<sup>11</sup> mostra resultados interessantes. Levando em conta todos os tipos de impostos federais, provinciais e locais, bem como os benefícios fiscais, uma empresa argentina de transporte, por exemplo suporta uma carga tributária que equivale a 26% do seu valor agregado. Este resultado reforça a necessidade de uma análise microeconômica mais aprofundada das taxas de imposto efetivas na região.

As diferenças também são grandes no domínio dos impostos sobre o comércio externo. Um caso que merece destaque é o do Paraguai, cuja dependência fiscal das receitas provenientes dos impostos de exportação e importação é notável. Uma reforma na legislação fiscal é desejável e visa melhorar a tributação interna para abrir espaço para reduzir a importância da tributação do comércio externo no orçamento do governo, mas é improvável que mudanças significativas possam ser alcançadas no curto prazo.

Os impostos de exportação e importação são de grande importância residual no Brasil, mas isso não significa que o comércio exterior esteja isento destes tributos. Os exportadores ainda sofrem com dificuldades de recuperação de impostos estaduais sobre insumos, impossibilidade de dedução de impostos locais sobre serviços e dualidade de regras aplicadas ao novo PIS/Cofins. Por outro lado, a incidência do novo PIS/Cofins sobre as importações

---

<sup>10</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>11</sup> RESK, E. **Tributación del sector transporte en Argentina**. BID, 2004. Mimeo.

elevou a carga tributária sobre bens e serviços estrangeiros, embora tenha contribuído para um tratamento justo de bens estrangeiros e nacionais no mercado brasileiro<sup>12</sup>.

Na Argentina, a reintrodução dos direitos de exportação, que se aplicam principalmente aos produtos agrícolas, tem um duplo propósito: reforçar o orçamento federal e induzir a agregação de valor às suas exportações. Ao abrigo do imposto federal sobre o valor adicionado, as exportações estão isentas e as importações são tributadas à taxa local (princípio do destino). As exportações são indiretamente tributadas pelos governos provinciais e por impostos sobre combustíveis e eletricidade, mas esse fardo é parcialmente compensado por um acordo federal para devolver dinheiro aos exportadores. A situação no Uruguai é praticamente a mesma que na Argentina, exceto pelo fato de que não há governos provinciais neste país<sup>13</sup>.

Um estudo sobre a real carga tributária sustentada por três importantes produtos do agronegócio brasileiro e argentino – soja (feijão e óleo), frango e carne bovina – fornece evidências empíricas das constatações feitas por um estudo microeconômico detalhado no qual é realizado o estudo dos diferenciais tributários. Ao contrário do que pode sugerir uma observação da legislação tributária de ambos os países, os impostos sobre o consumo interno de carne bovina e de frango são mais baixos no Brasil, enquanto as exportações de frango e soja são mais intensamente tributadas na Argentina.

As principais explicações para estes resultados são as seguintes: a) as diferenças nos impostos sobre o valor acrescentado explicam a maior parte das divergências na carga fiscal sobre as vendas internas. Embora a Argentina adote um IVA, com poucas exceções, o IVA estadual no Brasil não cobre o setor de serviços e o IVA federal não se aplica aos bens em questão. Além disso, o IVA dos estados brasileiros varia de acordo com o local onde ocorre a produção primária e o consumo final, devido às diferenças nas alíquotas aplicadas às vendas interestaduais, bem como aos incentivos aos produtores; e b) no que diz respeito às exportações, as taxas efetivas mais elevadas para os produtos argentinos refletem os direitos de exportação aplicados e o imposto provincial sobre o volume de negócios<sup>14</sup>. Sobre as metas de harmonização tributária e desafios do Mercosul, será dedicada a próxima seção.

---

<sup>12</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> RESK, E.; REZENDE, F. Estudios en competitividad: incidencia fiscal setorial en el Mercosur. In: VILLELA, L.; BARREIX, A.; TACCONE, J. J. (Eds.). **Mercosur: impacto fiscal de la Integración económica**. Buenos Aires: BID/Intal/ITD, 2003.

### **3 METAS DE HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E DESAFIOS DO MERCOSUL**

Os processos de harmonização fiscal visam atingir quatro objetivos importantes: a) preparar o terreno para a livre circulação de bens e serviços na região; b) evitar interferências nas decisões relativas à localização das atividades econômicas nos países do Mercosul; c) eliminar barreiras à mobilidade laboral; e d) ser neutro face à mobilidade do capital financeiro<sup>15</sup>.

Não por acaso, a harmonização dos impostos indiretos sobre bens e serviços é vista como o segundo movimento importante – depois da queda dos direitos de importação – rumo a uma união econômica. Se os impostos internos colidirem com o livre comércio na região, não permitirão que o processo de integração econômica tenha continuidade. É por isso que a União Europeia (UE) elaborou desde o início um calendário para harmonizar os impostos indiretos e tomou medidas enérgicas para assegurar a sua implementação.

Como tem sido insistentemente lembrado, a harmonização dos impostos indiretos não exige um conjunto uniforme de impostos, nem de taxas uniformes. Exige que qualquer bem ou serviço seja tributado à mesma taxa aplicada na jurisdição em que é consumido, independentemente da sua origem. Para este efeito, todas as exportações têm de ser totalmente isentas de impostos indiretos e todas as importações têm de ser tributadas à taxa nacional correspondente. Esta é uma proposta que pode ser colocada em termos simples, mas que é difícil de ser implementada. Alguns dos desafios que os países do Mercosul enfrentam para harmonizar os seus impostos demandam análise mais detalhada.

#### **3.1 Metas fiscais macroeconômicas**

A subordinação das medidas fiscais às políticas de estabilização macroeconômica é a primeira consecutiva. As duras restrições orçamentais impostas pelos objetivos macroeconômicos, juntamente com as crescentes pressões para aumentar a despesa pública em infraestruturas e programas sociais, após anos de contenção nas despesas orçamentais, não dão confiança a qualquer sugestão de redução da arrecadação de impostos, muito pelo contrário.

---

<sup>15</sup> CASTELLO, Melissa Guimarães. **Um novo IVA? – Adaptações do Imposto sobre Valor Agregado para a Economia Digital**. 282 f. 2021. Tese (Doutorado em Direito). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2021, p. 33.

Além do Brasil, que começou a aplicar políticas fiscais conservadoras precocemente e conseguiu aumentar em 10 pontos percentuais a carga tributária agregada durante o período 1998-2003, outros países do Mercosul avançaram lentamente ou não avançaram nessa direção. Entre 2000 e 2003, a razão entre receitas fiscais e PIB aumentou 2 pontos percentuais na Argentina, enquanto no Uruguai e no Paraguai a razão da carga fiscal permaneceu estável<sup>16</sup>.

Manter as receitas fiscais nos níveis necessários para sustentar as metas macroeconômicas eleva a necessidade de enfrentar um dilema. Este dilema refere-se ao fato de os impostos que são eficientes do ponto de vista da administração tributária – ou seja, aqueles que geram receitas substanciais com baixos custos administrativos e políticos – são muito ineficientes do ponto de vista econômico, além de não serem amigáveis para efeitos de harmonização.

### 3.1.1 Maior dependência do imposto sobre o rendimento

Uma possibilidade de reduzir a dependência de tipos de impostos sobre o consumo de baixa qualidade sem comprometer as metas fiscais macroeconômicas é fazer uma melhor utilização dos impostos sobre o rendimento. Na região, os impostos sobre a renda não têm muita importância para o orçamento público – o Brasil pode ser considerado uma exceção –, mas seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento não pode ser facilmente descartado. A Argentina adotou recentemente medidas para melhorar a tributação da renda pessoal que ainda não tiveram impacto significativo nos processos fiscais. Sugestões para a aplicação de um tipo geral de imposto de renda sobre pessoas físicas foram apresentadas no Uruguai, mas não há nenhuma proposta oficial para isso<sup>17</sup>. A legislação fiscal recente no Paraguai instituiu um imposto sobre o rendimento das pessoas físicas com taxas modestas. Segundo Alarcón<sup>18</sup>, um objetivo importante deste imposto é coibir a evasão fiscal, induzindo os contribuintes a cobrar receitas de todas as compras das famílias, uma vez que essas despesas podem ser deduzidas integralmente.

A situação na área dos impostos sobre o rendimento é distinta daquela encontrada no que diz respeito à tributação indireta de bens e serviços do ponto de vista da harmonização

---

<sup>16</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>17</sup> BARREIX, A.; ROCA, J. Sistema tributario: condiciones actuales y propuesta. **Revista Electrónica FCE**, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, sep., 2003.

<sup>18</sup> ALARCÓN, M. Impuestos indirectos y incentivos en el Paraguay. In: SEMINÁRIO SOBRE TIBUTACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR. 2004. Mimeo.

fiscal. Em primeiro lugar, a harmonização total dos impostos sobre o rendimento exige a harmonização da base tributária, bem como das taxas. Em segundo lugar, as condições técnicas para avançar nesta direção não são tão difíceis como as mencionadas para os impostos indiretos. Terceiro, a oposição política é menos difícil de superar, uma vez que as reivindicações federalistas não são fortes e as considerações de equidade poderiam fornecer apoio. Quarto, novas propostas para abandonar o modelo Henry-Simons de tributação do rendimento pessoal e regressar a um regime escalonador estão a ganhar adeptos<sup>19</sup>.

Novas abordagens ao imposto sobre o rendimento surgem do impacto da globalização dos mercados de capitais. Há já algum tempo que a Noruega e a Finlândia adotaram um regime duplo de imposto sobre o rendimento, pelo qual os rendimentos de capitais são tributados a uma taxa preferencial, não estando sujeitos à escala progressiva aplicada aos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares. As elevadas taxas marginais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares nos países nórdicos foram a principal razão subjacente a esta medida, uma vez que uma carga mais elevada sobre o rendimento poderia levar à fuga de capitais. Foram feitas propostas para a adoção de um imposto duplo sobre o rendimento na UE, de modo a facilitar a harmonização dos impostos sobre o rendimento naquela região<sup>20</sup>.

Os argumentos utilizados para sustentar a posição norueguesa são semelhantes aos repetidos no Uruguai e no Paraguai: as pequenas economias abertas não podem tributar o rendimento de capitais ao abrigo de um imposto progressivo sobre o rendimento das pessoas físicas, uma vez que isso poderá levar à fuga de capitais. Assim, a taxa do imposto sobre o rendimento a nível individual não pode exceder a taxa aplicada ao rendimento das pessoas coletivas. Esta nova abordagem aos impostos sobre o rendimento do capital abre possibilidades de harmonização dos impostos sobre o rendimento no Mercosul que não foram previstas anteriormente.

Na prática, senão em termos jurídicos, o regime adotado no Uruguai assemelha-se a uma abordagem de duplo imposto sobre o rendimento. A renda das pessoas jurídicas é tributada a uma alíquota não distante da média do Mercosul e a renda pessoal do capital não é tributada. Já o Brasil e a Argentina tributam os dividendos apenas na fonte.

---

<sup>19</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>20</sup> CNOSSEN, S. How much tax coordination in the European Union? **International Tax and Public Finance**, v. 10, p. 625-649, Nov., 2003.

### 3.1.2 Harmonização tributária e disciplina fiscal

Tendo em conta que a harmonização dos impostos indiretos não implica em unificação, o impacto da harmonização na disciplina fiscal é limitado, embora possa aumentar à medida que as economias se tornam mais integradas. Ter um IVA de base alargada como principal fonte de receitas em todo o Mercosul não afeta a autonomia dos países membros para alterar as taxas de imposto. Assim, os governos podem aumentar as receitas aumentando as taxas de IVA para evitar déficits fiscais, desde que os custos fiscais sejam totalmente ajustados nas fronteiras. Mas também podem fazer o oposto: reduzir as taxas para aumentar o apoio político em anos pré-eleitorais<sup>21</sup>.

Decerto que a liberdade de alterar as taxas tem os seus próprios limites. Se os déficits continuarem a crescer, as taxas de impostos não poderão subir indiscriminadamente. Além disso, se os custos fiscais diferirem demasiadamente, os produtores podem transferir fábricas para países vizinhos, desde que os custos de transporte não ultrapassem os ganhos fiscais<sup>22</sup>. Além disso, como a harmonização dos impostos indiretos restringe as opções para financiar os gastos para ganhar eleições através do volume de negócios ou de recursos impostos sobre transações, pode-se dizer que contribuirá para políticas fiscais sólidas no médio prazo. O único espaço aberto fora do território do IVA é o detido por alguns impostos especiais de consumo, que também terão de enfrentar a disciplina imposta pelo comércio transfronteiriço se a diferença nas taxas for grande.

### 3.2 Melhorar a administração fiscal e trocar informações

Deve-se sublinhar que o caminho para a harmonização fiscal guarda relação, logo no seu início, com ações imediatas para melhorar a eficiência na administração fiscal. Apesar dos programas que foram implementados no Mercosul para melhorar a utilização da tecnologia da informação para fins de administração fiscal, o quadro geral não é satisfatório. Isto sugere que um calendário de harmonização dos impostos indiretos no Mercosul terá de ter em conta melhorias administrativas.

---

<sup>21</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>22</sup> GONZÁLEZ CANO, H. A situação atual da tributação nos países membros do Mercosul. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. (Orgs.). **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

Teoricamente, um IVA de base ampla poderia gerar as mesmas receitas arrecadadas através de outros impostos economicamente menos eficientes sobre bens e serviços, desde que existam boas informações para avaliar as taxas adequadas. Na prática, o problema é diferente. Em primeiro lugar porque as informações necessárias não estão disponíveis, o que dificulta a substituição de impostos sobre o volume de negócios por impostos do tipo valor agregado sem criar distorções – como testemunha a recente experiência brasileira com a implementação de regras não cumulativas para a Cofins. Em segundo lugar, mesmo que pudessem ser recolhidas informações adequadas para simular as taxas, a substituição tributária implica uma mudança significativa na distribuição da carga tributária – os setores de ciclos de produção curtos enfrentam um aumento significativo na tributação para permitir uma redução na proporção da carga tributária de os de ciclos de produção longos.

As reações políticas a estas mudanças não podem ser ignoradas e podem provocar ajustamentos ad hoc para abrandar as reações. Em terceiro lugar, mesmo que seja possível ultrapassar estas reações, a qualidade da administração fiscal é fundamental para garantir que as taxas não serão majoradas. A boa administração é ainda mais importante quando se leva em conta a importância das pequenas empresas nas economias do Mercosul e a dificuldade de administrar um imposto sobre o valor acrescentado nestas situações<sup>23</sup>.

As diferenças nas capacidades administrativas são também uma fonte de assimetrias fiscais. Isto porque a harmonização dos impostos indiretos exige um afastamento da tendência recente no Mercosul de depender de impostos cobrados mais facilmente para cumprir os objetivos macroeconômicos da responsabilidade fiscal. A substituição de um IVA sobre o consumo de base alargada pelos impostos economicamente ineficientes sobre o volume de negócios, o comércio externo e as transações financeiras requerem uma situação menos desigual no que diz respeito às condições reais para a aplicação de um IVA verdadeiramente neutro. Não basta alcançar a harmonização a nível jurídico. Surgirão distorções se os contribuintes não forem tratados de forma mais igualitária<sup>24</sup>.

Duas situações distintas podem ser previstas. A primeira delas é a concorrência desleal nos mercados de bens e serviços entre empresas organizadas e atividades informais normalmente encontradas em um ambiente mais favorável para a expansão destas últimas,

---

<sup>23</sup> REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. *Op. cit.*

<sup>24</sup> COSTA, Nina Gabriela Borges. **A implantação do IVA no Brasil**: oportunidades e dificuldades de contexto. 110 f. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas). Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014.

ignorando as obrigações fiscais. A outra refere-se a uma situação oposta: as grandes empresas podem prosperar num contexto em que a sofisticação das estruturas organizacionais e dos mercados financeiros enfrenta administrações que carecem de recursos e competências para auditar adequadamente as contas.

As atividades informais podem expandir-se em ambientes administrativos menos desenvolvidos, porém, ao custo de deixar aos governos um orçamento pequeno para promover o desenvolvimento econômico. Além disso, a má administração pode levar a diferenças nas taxas efetivas de imposto devido a um funcionamento inadequado do mecanismo de crédito para a cobrança do IVA, o que significa que os bens produzidos num ambiente menos eficiente podem perder competitividade tanto nos mercados nacionais como regionais, uma vez que os custos fiscais não podem ser totalmente ajustados nas fronteiras regionais. As diferentes capacidades administrativas num contexto de legislação fiscal harmonizada podem, dessa forma, conduzir a maiores disparidades regionais<sup>25</sup>.

Por outro lado, as grandes empresas não estão limitadas por barreiras geográficas para se beneficiarem das diferenças nas capacidades administrativas. Os grupos multinacionais podem procurar possibilidades de aumentar os lucros, mudando a sede para locais onde as práticas legais para reduzir a base tributária – preços de transferência, por exemplo – estejam menos sujeitas a restrições e controles. No entanto, isto não contribui para diminuir as disparidades econômicas, uma vez que a localização da produção se preocupa mais com o tamanho dos mercados, a qualidade da força de trabalho, boas infraestruturas e melhores instituições.

A perspectiva de divergências nas capacidades da administração fiscal, exercendo maior pressão sobre as ainda significativas disparidades regionais, na sequência de um processo de harmonização fiscal, recomenda que se dê maior prioridade à concepção e implementação de um projeto regional para trazer convergência aos países do Mercosul no que diz respeito às questões administrativas.

Em uma recente avaliação das ineficiências que os países latino-americanos enfrentam no campo da administração tributária, destaca-se a importância de uma boa administração

---

<sup>25</sup> BRINGEL, Lara Livia Cardoso Costa. **Normas consumeristas no Mercosul: unificação ou harmonização.** Tubarão: Imperium, 2022, p. 76.

tributária num contexto de mudanças tecnológicas que criam novos padrões de produção e consumo e conferem maior impulso à globalização econômica.

O relatório de Pitta<sup>26</sup> afirma que as melhorias na administração fiscal são uma questão complexa. Deve ser abordado no âmbito de um plano amplo que englobe dimensões distintas do problema, a exemplo da organização, gestão, recursos humanos, procedimentos fiscais, tecnologia e sistemas de informação, abordando todos eles de forma equilibrada e integrada e tendo em conta o enquadramento jurídico. Nos países latino-americanos, segundo ele, alguns avanços podem ser percebidos no que diz respeito ao uso da TI para fins operacionais, mas poucos resultados são encontrados nas dimensões estratégicas de recursos humanos e gestão.

Uma questão específica a ser abordada, no que diz respeito ao papel da administração na harmonização fiscal, é a troca de informações e a integração de registros. É importante que as autoridades fiscais dos países do Mercosul tenham acesso a sistemas de informação comuns, sendo esta uma condição importante para que a harmonização fiscal funcione adequadamente<sup>27</sup>.

O apelo aos administradores fiscais para a troca de informações tornou-se mais forte à medida que a globalização avança e as empresas multinacionais expandem as suas atividades em todo o mundo. Várias tentativas foram feitas para desenhar modelos contendo regras para a troca de informações, seja por meio de acordos bilaterais ou multilaterais. Foram analisados quatro desses modelos: os produzidos pela OCDE, pela ONU e pelo Pacto Andino. Ao longo do tempo, estes modelos evoluíram, deixando de se preocupar principalmente com uma antiga questão de evitar a dupla tributação sobre o rendimento, para acrescentar uma consciência crescente com a elisão e a evasão fiscais. Não obstante este avanço, a troca de informações permaneceu limitada aos impostos que são objeto específico destes acordos<sup>28</sup>.

As novas realidades econômicas e uma integração econômica mais profunda recomendam um passo em frente: os acordos internacionais destinados a evitar a dupla tributação do rendimento acrescentam cláusulas de troca de informações sobre questões relacionadas com os impostos sobre o rendimento e sobre a propriedade, deixando de lado o domínio dos impostos indiretos que são de suma importância para a integração econômica<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> PITTA, C. **Las tendencias actuales en la modernización de la administración tributaria**. Buenos Aires, 2004. Mimeo.

<sup>27</sup> GACETA OFICIAL. **Acuerdo de Cartagena**. July 2004.

<sup>28</sup> PITTA, C. El intercambio de información. In: UCKMAR, V.; ALTAMIRANO, A.; TÔRRES, H. **Impuestos sobre el comercio internacional**. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma, 2003.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

Enfim, todas as considerações relativas aos desafios que o Mercosul enfrenta para embarcar num caminho de harmonização fiscal eficiente resumem-se à administração tributária. Sem medidas iniciais para divulgar e partilhar informação, melhorar a formação dos administradores fiscais, expandir a utilização da tecnologia de informação e gerar melhores condições para fazer cumprir a legislação fiscal, o processo poderá evoluir, mas a uma velocidade muito lenta e com resultados incertos.

### **3.3 Federalismo e disparidades regionais**

O federalismo fiscal, juntamente com as desigualdades internas regionais nas principais economias do Mercosul, representa um grande desafio para a harmonização tributária. As dificuldades mencionadas para avançar em direção a um imposto uniforme sobre o valor agregado sobre o consumo de bens e serviços no Brasil devem ser avaliadas num contexto de fortes antagonismos na federação. Surgem duas divergências principais: preferências distintas de estados e municípios desenvolvidos e menos desenvolvidos, no que diz respeito ao equilíbrio adequado entre poderes fiscais e transferências nas finanças subnacionais, e a competição entre estados e governos locais para atrair atividades econômicas através de benefícios fiscais.

Um IVA uniforme e compartilhado poderia resolver esses conflitos, mas não é viável na ausência de uma reforma profunda do federalismo fiscal brasileiro e de uma nova abordagem às políticas de desenvolvimento regional<sup>30</sup>. As disparidades regionais são quase tão grandes na Argentina, mas suas províncias têm menos autonomia para tributar, o que deixa o governo federal com mais força para pressionar pela harmonização. No entanto, as dificuldades enfrentadas pelo governo federal para negociar mudanças na lei de coparticipação deixam claro que o federalismo fiscal na Argentina também representa ameaças importantes para a harmonização fiscal na região.

As queixas federalistas são reforçadas por economias assimétricas. Ambos dificultam a harmonização dos impostos, mas ao mesmo tempo são afetados negativamente pela falta de harmonização. A situação atual em matéria de diferenças fiscais contribui para a concentração de unidades de produção em grandes mercados para lucrar com economias de escala que lhes possam permitir competir fora das fronteiras nacionais. Se os bens e serviços pudessem circular

---

<sup>30</sup> BRINGEL, Lara Livia Cardoso Costa. **Normas consumeristas no Mercosul**: unificação ou harmonização. *Op. cit.*

livremente dentro da região, o mercado relevante para as decisões de investimento seria a região como um todo, tornando irrelevante o tamanho dos mercados nacionais<sup>31</sup>.

Para fazer face aos desafios que o Mercosul enfrenta para alcançar uma integração mais profunda, a harmonização fiscal terá de abordar simultaneamente os impostos indiretos e diretos. E a recente reforma tributária brasileira foi um grande passo rumo a este propósito.

O Brasil já a muito tempo vinha discutindo a necessidade de uma reforma tributária para simplificar o sistema, torná-lo mais eficiente e promover um ambiente de negócios mais favorável. A questão do tratamento de planejamento tributário agressivo também estava em pauta, com a intenção de coibir práticas que poderiam ser consideradas abusivas.

As reformas tributárias geralmente têm o propósito de simplificar o sistema fiscal, reduzir a carga tributária sobre empresas e indivíduos, eliminar a cumulatividade de impostos e contribuições, entre outros objetivos. No entanto, implementar mudanças significativas no sistema tributário é uma tarefa complexa e sujeita a diversas considerações políticas, econômicas e sociais.

No contexto da reforma tributária, as autoridades brasileiras buscaram por medidas para preencher as lacunas deixadas na legislação e tornar as regras mais claras e transparentes, evitando práticas de elisão fiscal consideradas abusivas. Isso pode também incluir o fortalecimento da fiscalização, além da introdução de legislação específica para lidar com estratégias de planejamento tributário<sup>32</sup>.

Também se optou pela criação do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e devido a esse imposto, acredita-se que o controle sobre o planejamento tributário agressivo deverá ser ainda mais intenso. Isto porque um dos aspectos que mais tem suscitado controvérsias no texto da reforma tributária em curso no Congresso Nacional é a introdução do IVA, que será adotado na hipótese de as modificações propostas serem aprovadas, podendo alcançar uma alíquota de 30,2%, segundo a última estimativa feita pelo Instituto Mauro Borges (IMB). Tal estimativa oscila entre 28,6% e 32%, levando-se em conta as novas exceções acrescidas ao texto da Reforma pelo Senado Federal. Porém, segundo Rodrigues<sup>33</sup>, é possível que a carga tributária

---

<sup>31</sup> COLARES, Laís Gramacho. **Progressividade, redução da desigualdade e federação**: caminhos para uma reforma tributária. São Paulo: Dialética, 2023.

<sup>32</sup> SILVA, Alexandre. **Planejamento Tributário para Empresas do Simples Nacional**. São Paulo: Amazon, 2023. (*e-book*).

<sup>33</sup> RODRIGUES, Rafael. **IVA da reforma tributária pode ter alíquota de 30%**. 13.11.2023. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/economia/iva-da-reforma-tributaria-pode-ter-aliquota-de-30-550091/>. Acesso em: 15 dezembro 2023.

ultrapasse essa estimativa. O imposto elevado pode motivar ainda mais as chances de ocorrência de evasão fiscal.

A mais recente atualização do simulador de IVA pelo IMB demonstra um aumento de 1,3 ponto percentual se comparado à versão anterior. No mês de agosto de 2023, o IMB divulgou uma nota executiva com o intuito de propor uma metodologia transparente para se proceder ao cálculo de uma alíquota neutra, fazendo uso de dados públicos de simples acesso. Os resultados desse estudo sinalizaram para uma alíquota de IVA de 29,01%<sup>34</sup>.

O Senado introduziu várias exceções no texto da reforma tributária. Foram estabelecidos impostos mais baixos para vários produtos, serviços e categorias de profissionais, a exemplo dos profissionais liberais, produtos que compõem a cesta básica e combustíveis. Todas essas exceções impactam na alíquota. Com as exceções, para preservar o mesmo nível de arrecadação, no conceito de alíquota neutra, os demais setores deverão contribuir com percentuais mais elevados para compensar tais perdas<sup>35</sup>.

Nesses termos, a implantação do IVA exige uma reforma tributária ampla, o que implica em mudanças significativas na legislação tributária. Esse processo pode ser complexo e demorado, envolvendo negociações com governadores, prefeitos e representantes do setor empresarial, já que pelo seu próprio perfil, deve ser centralizado a arrecadação no governo federal, que fará os repasses a quem for de direito<sup>36</sup>.

Outra dificuldade é a necessidade de ajustar a carga tributária para evitar que o IVA aumente a carga total de impostos no país. Isso pode exigir a redução de outros impostos ou a revisão de benefícios fiscais concedidos a determinados setores da economia, o que ao mesmo tempo pode gerar uma crise de confiança e descumprimento de contratos<sup>37</sup>.

Apesar dessas dificuldades, a implantação do IVA é considerada uma medida importante para tornar o sistema tributário brasileiro mais justo e eficiente. O imposto pode simplificar a arrecadação de tributos, reduzir a sonegação fiscal (rastreadabilidade, por exemplo), bem como aumentar a transparência e a previsibilidade do sistema tributário.

No entanto, a fim de que o IVA seja implantado com sucesso no Brasil, é necessário que o governo se envolva em um diálogo aberto e transparente com todos os setores envolvidos e

---

<sup>34</sup> RODRIGUES, Rafael. **IVA da reforma tributária pode ter alíquota de 30%**. *Op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> QUEIROZ JÚNIOR, Gilson de. **Implantação do IVA no Brasil: um olhar sobre a Curva de Laffer**. São Paulo, Amazon, 2023.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

influenciados por este imposto, buscando encontrar soluções que atendam às necessidades de todos os envolvidos e que garantam uma transição suave para o novo sistema tributário.

#### **4 CONCLUSÃO**

Para que o projeto político de transformar o Mercosul em uma união econômica de facto se torne realidade, a adoção de um calendário negociado para a harmonização fiscal na região é uma necessidade primordial. Nas condições atuais, as assimetrias fiscais dentro do bloco são um forte impedimento para as empresas privadas cooperarem com os líderes políticos de forma a restaurar a confiança do público no projeto.

A confiança do público é necessária para apoiar uma integração mais profunda. Devido a antigas rivalidades e a mais de três décadas de crise econômica e frustrações sociais, os cidadãos dos países do Mercosul não desenvolveram qualquer sentimento de terem uma identidade comum. Assim, a falta de apoio público acrescenta-se às dificuldades econômicas para a consolidação do projeto do Mercosul.

O Brasil vem discutindo e contemplando a reforma tributária há vários anos, com o objetivo de simplificar o complexo sistema tributário, reduzir a carga tributária e tornar o país mais competitivo. Recentemente foi criado o IVA para substituir certos impostos existentes, a simplificação do sistema de imposto sobre o rendimento e alterações na tributação de dividendos.

O sucesso desta reforma, no entanto, depende do consenso político e da capacidade de equilibrar os interesses das diversas partes interessadas. Mudanças no sistema tributário podem ter efeitos profundos nas empresas, nos indivíduos e na economia em geral. Ao simplificar a estrutura fiscal, espera-se melhorar o cumprimento, reduzir a evasão fiscal e estimular o crescimento econômico.

No que concerne à harmonização tributária no Mercosul, embora os países pertencentes a este Bloco tenham feito progressos na integração econômica, incluindo o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a harmonização das políticas fiscais tem sido um esforço desafiador. Cada país membro do Mercosul mantém o seu próprio sistema fiscal, e alcançar a harmonização fiscal tem-se revelado difícil devido às diferenças nas estruturas econômicas, nas considerações políticas e nos níveis de desenvolvimento entre os Estados-membros. No entanto, tem havido discussões e esforços para alinhar certos aspectos da tributação, como ocorreu com a recente

reforma tributária brasileira, para facilitar o comércio e a cooperação econômica dentro do bloco.

Qualquer progresso na harmonização fiscal no Mercosul envolveria provavelmente negociações e acordos entre os países membros para abordar as disparidades e criar uma abordagem mais unificada à tributação, tornando as transações comerciais transfronteiriças mais fáceis e promovendo a integração econômica.

## REFERÊNCIAS

ALARCÓN, M. **Impuestos indirectos y incentivos en el Paraguay**. In: SEMINÁRIO SOBRE TIBUTACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR. 2004. Mimeo.

BARREIX, A.; ROCA, J. Sistema tributario: condiciones actuales y propuesta. **Revista Electrónica FCE**, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, sep., 2003.

BARREIX, A.; VILLELA, L. **Tributación en el Mercosur**: evolución, comparación y posibilidades de coordinación. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Intal, 2003.

BRINGEL, Lara Livia Cardoso Costa. **Normas consumeristas no Mercosul**: unificação ou harmonização. Tubarão: Imperium, 2022.

CASTELLO, Melissa Guimarães. **Um novo IVA? – Adaptações do Imposto sobre Valor Agregado para a Economia Digital**. 282 f. 2021. Tese (Doutorado em Direito). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2021.

CNOSSEN, S. How much tax coordination in the European Union? **International Tax And Public Finance**, v. 10, p. 625-649, Nov., 2003.

COLARES, Laís Gramacho. **Progressividade, redução da desigualdade e federação**: caminhos para uma reforma tributária. São Paulo: Dialética, 2023.

COSTA, Nina Gabriela Borges. **A implantação do IVA no Brasil**: oportunidades e dificuldades de contexto. 110 f. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas). Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014.

GACETA OFICIAL. **Acuerdo de Cartagena**. July 2004.

GONZÁLEZ CANO, H. A situação atual da tributação nos países membros do Mercosul. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. (Orgs.). **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. The Foundational Myth of Mercosur and the European Union Analogy. **German Law Journal**, v. 20, n. 5, p. 734-747, 2019.

MALPIGHI, Caio Cezar Soares; SCHOUERI, Luís Eduardo; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. O Imposto sobre o Consumo e a Figura do Contribuinte em Uma Possível Alteração de Paradigma para a Tributação Indireta no Brasil: deslocando a Incidência da Produção para o Consumo. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, nº 53, ano 41. p. 415-451, 2023.

PITTA, C. El intercambio de información. In: UCKMAR, V.; ALTAMIRANO, A.; TÔRRES, H. **Impuestos sobre el comercio internacional**. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma, 2003.

PITTA, C. **Las tendencias actuales en la modernización de la administración tributaria**. Buenos Aires, 2004. Mimeo.

QUEIROZ JÚNIOR, **Gilson de. Implantação do IVA no Brasil: um olhar sobre a Curva de Laffer**. São Paulo, Amazon, 2023.

RESK, E. **Tributación del sector transporte en Argentina**. BID, 2004. Mimeo.

RESK, E.; REZENDE, F. Estudios en competitividad: incidencia fiscal setorial en el Mercosur. In: VILLELA, L.; BARREIX, A.; TACCONE, J. J. (Eds.). **Mercosur: impacto fiscal de la Integración económica**. Buenos Aires: BID/Intal/ITD, 2003.

REZENDE, Fernando. Tax Harmonization and economic integration: Mercosur. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 30, p. 31-69, jun./dez., 2007.

RODRIGUES, Rafael. **IVA da reforma tributária pode ter alíquota de 30%**. 13.11.2023. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/economia/iva-da-reforma-tributaria-pode-ter-aliquota-de-30-550091/>. Acesso em: 15 dezembro 2023.

SILVA, Alexandre. **Planejamento Tributário para Empresas do Simples Nacional**. São Paulo: Amazon, 2023. (e-book).

## **COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)**

Aline Alves da Silva<sup>1</sup>

Diego de Queiroz Machado<sup>2</sup>

Márcia Zabdiele Moreira<sup>3</sup>

Henrique Muzzio<sup>4</sup>

**Resumo:** As compras públicas sustentáveis são vitais para o desenvolvimento sustentável, incorporando critérios socioambientais nos processos de bens e serviços. As universidades públicas, em suas funções regulatórias, como ensino e pesquisa, promovem o cumprimento da legislação e das boas práticas, incluindo compras públicas sustentáveis. Neste contexto, este estudo tem como objetivo geral analisar o processo das compras públicas sustentáveis em uma instituição pública de ensino superior. Para tanto, adotou-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, mediante método de estudo de caso, realizado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Em termos de resultados, destaca-se que o processo utilizado está estruturado com base na divisão de trabalho entre subunidades, garantindo que os processos de contratação e aquisição transcorram de modo eficiente e em consonância com as diretrizes estabelecidas. Contudo, embora critérios de sustentabilidade sejam incluídos nos processos de licitação, as práticas ainda são percebidas como superficiais, e seu impacto na sustentabilidade é questionado. Tal percepção pode estar relacionada ao fato da universidade ainda não contar com um setor estratégico que propicie a implementação de uma gestão estratégica em compras públicas sustentáveis, alinhada às três dimensões da sustentabilidade: econômica, social e ambiental.

**Palavras-chave:** Compras públicas; Compras públicas sustentáveis; Instituição de Ensino Superior; Universidade; Estudo de caso.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração e Controladoria pelo Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC); Doutor em Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

**SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT IN A HIGHER EDUCATION  
INSTITUTION: A CASE STUDY AT THE UNIVERSITY OF  
INTERNATIONAL INTEGRATION OF AFRO-BRAZILIAN LUSOFONIA  
(UNILAB)**

**Abstract:** Sustainable public procurement is vital for sustainable development, incorporating socio-environmental criteria in the processes of goods and services. Public universities, in their regulatory functions such as teaching and research, promote compliance with legislation and best practices, including sustainable public procurement. In this context, the general objective of this study is to analyze the process of sustainable public procurement in a public higher education institution. To this end, a qualitative research approach was adopted, using a case study method, conducted at the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusofonia (Unilab). In terms of results, it is noteworthy that the utilized process is structured based on the division of labor among subunits, ensuring that the contracting and procurement processes proceed efficiently and in accordance with established guidelines. However, although sustainability criteria are included in the bidding processes, the practices are still perceived as superficial, and their impact on sustainability is questioned. This perception may be related to the fact that the university does not yet have a strategic sector that fosters the implementation of strategic management in sustainable public procurement, aligned with the three dimensions of sustainability: economic, social, and environmental.

**Keywords:** Public procurement; Sustainable public procurement; Higher Education Institution; University; Case study.

---

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC); Doutora em Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

<sup>4</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPAD) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).

## **1 INTRODUÇÃO**

As compras públicas sustentáveis (CPS) são importantes instrumentos na busca pelo desenvolvimento sustentável nos órgãos governamentais e se caracterizam pela inclusão de critérios de sustentabilidade socioambiental nos processos de contratações e aquisições de bens e serviços (Alencastro, 2014; Justen Filho, 2012; Meneguzzi, 2011). Dentre os órgãos da Administração Pública, as universidades ao desempenhar suas funções regimentais básicas, tais como ensino, pesquisa e extensão, acabam por promover uma adequação da observância da legislação com a realização de boas práticas, principalmente nos processos de compras públicas sustentáveis (Santana, 2015; Severino, 1996).

A importância da universidade no cenário das questões de desenvolvimento sustentável é levantada por diversos autores, tais como Santana (2015), Santos (2018), Rohrich e Takahashi (2019) e Marcuz Junior *et al.* (2020). Tais autores afirmam que a universidade apresenta essa relevância por ser um ambiente fomentador de conhecimento, resultando na participação em projetos, congressos, cursos de extensão, o que gera efeitos culturais positivos e multiplicadores no cenário o qual está inserida, via comunidade universitária e fornecedores.

Diante de todo o exposto, constata-se por diferentes estudos da necessidade do estudo da prática sustentável nas universidades, confirmando a relevância do envolvimento das universidades na temática sustentável (Lindfors; Amenberg, 2020). Desta forma, inspirada na literatura, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo das compras públicas sustentáveis em uma instituição de ensino superior, neste caso a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

A pesquisa se justifica pela necessidade de um melhor entendimento da atual situação desta problemática relacionada à inclusão dos critérios de sustentabilidade nas licitações das universidades públicas. Já que as compras públicas sustentáveis, segundo Alencastro (2014), são importante instrumento de gestão ambiental pública, pois devido ao seu grande volume de contratações é capaz de induzir o mercado a fornecerem bens e serviços mais sustentáveis, o tema da pesquisa em questão tem relevância socioambiental, gerencial e jurídica. Dessa forma, espera-se contribuir para a área acadêmica, estimulando os debates a respeito das práticas das compras públicas sustentáveis, e ainda promovendo

o uso racional dos recursos naturais e redução dos impactos ambientais negativos tendo como foco os gestores públicos.

## **2 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

O Governo realiza um expressivo volume de compras e contratações anuais, representando entre 15% e 30% do Produto Interno Bruto (PIB) de um determinado país (Brasil, 2023) e, especificamente, no caso do Brasil o equivalente a 10% a 15% do PIB anual (Rosset; Finger, 2016). Por conta desses expressivos valores, ações na área das Compras Públicas Sustentáveis (CPS) acabam por serem impactantes no intuito de instigar e induzir o mercado a adotar critérios sustentáveis na fabricação de seus bens e oferecimento de serviços (Calvacanti *et al.*, 2017).

Verifica-se na literatura diversos autores, como Betiol *et al.* (2012), Souza e Ventura (2020), Valente (2011), Vieira e Puerari (2021), que afirmam ser esse protagonismo do governo o ponto central para a promoção de ações com foco nas compras públicas para atingir o desenvolvimento sustentável nacional. O Portal da Transparência no Brasil, por exemplo, confirma essa representatividade das contratações públicas na economia nacional ao apresentar os dados do quantitativo das compras e o impacto financeiro gerado por elas. No ano de 2021, o governo federal realizou 19.019 contratações em todo país, totalizando o valor de R\$ 69,24 bilhões; já no ano de 2022, realizou 20.266 contratações, finalizando o montante de R\$ 408,35 bilhões (Brasil, 2023).

As Compras Públicas Sustentáveis (CPS) são, segundo Biderman *et al.* (2008), mecanismos para conciliar questões ambientais e sociais em todas as etapas do processo compra e/ou contratação dos governos que objetivam minimizar os impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos, resultando concomitantemente em economia para a administração pública. Logo, as CPS podem ser analisadas conceitualmente de modo sistêmico e diferentes nomenclaturas são utilizadas, tais como: licitações sustentáveis; contratações públicas sustentáveis; compras e contratações verdes; compras ecoeficientes ou ecoamigáveis; compras responsáveis, dentre outras (Biderman *et al.*, 2008; Calvacanti *et al.*, 2017). Neste trabalho, para fins de padronização utilizaremos a nomenclatura Compras Públicas Sustentáveis ou, simplesmente, sua sigla CPS.

Bouwer *et al.* (2005) definem as CPS como uma ferramenta utilizada pelo setor público para incluir critérios ambientais em todas as etapas da contratação. Segundo Lindfors e Ammenberg (2021), as CPS são uma ferramenta capaz de estimular as compras a favor do meio ambiente e a promover no mercado inovações voltada à sustentabilidade. Já Calvacanti *et al.* (2017) afirmam que, apesar das diferentes nomenclaturas utilizadas, as CPS apresentam um propósito comum em todas as nações que buscam promovê-las: gerar atitudes para que a utilização dos recursos naturais seja o mais eficiente possível.

Betiol *et al.* (2012) lembram que a gestão de compras é uma atividade importante para o sucesso de qualquer organização, seja pública ou da iniciativa privada, pois tem um impacto direto no alcance dos objetivos da instituição. Desta forma, por meio de uma eficaz gestão das Compras Públicas Sustentáveis, é possível garantir o atendimento das necessidades específicas proporcionando diversos benefícios, tais como:

- Promoção da proteção socioambiental;
- Economia de dinheiro ao observar todos os custos associados ao ciclo de vida do produto/serviço a adquirir;
- Oportunidade de promover a inovação para a economia verde e inclusiva;
- Movimentação do mercado, estímulo à economia e aumento da competitividade de empresas em mercados futuros, criando negócios e aumentando o número de postos de trabalho;
- Promoção do desenvolvimento local;
- Melhores produtos e serviços, trazendo benefícios diretos para a população usuária dos serviços públicos, como resultado de novas ideias e padrões no mercado, que poderão, em seguida, ser fornecidos de maneira mais eficiente e eficaz, e com um menor preço;
- Descobertas científicas e tecnológicas resultantes de processos de inovação podem ajudar a solucionar alguns dos principais desafios sociais, como saúde e bem-estar, segurança alimentar, agricultura sustentável, energia limpa e eficiente, transporte sustentável e integrado, alterações climáticas e eficiência no uso de recursos naturais;
- Instrumento para melhorar a eficiência organizacional do governo, permitindo melhor tomada de decisão sobre aquisições e contratações;
- Ganho reputacional e de imagem por atuar ativamente na proteção socioambiental;
- Cumprimento da legislação;
- Atração e engajamento de colaboradores que veem a preocupação socioambiental como um diferencial;
- Aumento da conscientização sobre temas socioambientais pela comunidade local. (Brasil, 2013).

A Administração Pública brasileira fundamenta a realização das CPS nas contratações de bens e serviços públicos, especialmente, na Lei nº 8.666 que determina em seu artigo 3º que a licitação deve garantir, dentre outros pontos, a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável. Também, na Instrução Normativa nº 1/2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras no âmbito da administração pública federal; e por meio do Decreto no 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para as contratações sustentáveis realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e pelas empresas estatais dependentes (Valente, 2011).

O ordenamento jurídico a fim de adequar-se à realidade das CPS apresenta uma grande diversidade de dispositivos infraconstitucionais que devem ser observados nas compras governamentais que adotem critérios de sustentabilidade (Calvacanti *et al.*, 2017; Valente, 2011). Desta forma, o administrador público deverá selecionar a proposta considerando as regras expressas em leis e normas específicas de licitações, além das normas infraconstitucionais que norteiam os critérios de sustentabilidade (Valente, 2011). O quadro 1 apresenta alguns exemplos dos principais dispositivos sobre Compra Públicas Sustentáveis.

Quadro 1 – Principais normas brasileiras relacionada ao tema de CPS

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Lei nº 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente	Estabelece diversos requisitos orientadores para as CPS. Apresentando a possibilidade do poder público criar instrumentos econômicos de proteção ao meio ambiente, sendo possível apontar as contratações públicas sustentáveis uma dessas modalidades
CF/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil	Estabelece princípios da licitação, dos direitos sociais e do trabalhador, bem como os que regimenta a ordem econômica e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
Lei nº 8.112/1990 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos	Previsão de punição aos gestores públicos que não cumprirem com a sua obrigação de proteção ao meio ambiente.
Lei nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos	Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública.
Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão	Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei nº 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e estabelece mecanismos de coordenação intergovernamental para o enfrentamento das mudanças climáticas.
Lei nº 12.349/ 2010 – Desenvolvimento nacional sustentável	Novo objetivo às contratações públicas: o desenvolvimento nacional sustentável. Altera o artigo 3º da Lei nº 8.666/93
Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e define responsabilidades dos geradores de resíduos.
Decreto nº 7.746/2012 - Decreto de Sustentabilidade na Administração Pública	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e estabelece diretrizes para promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública e institui Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap).
Decreto nº 10.024/2019 – Lei Pregão eletrônico	Regulamenta o pregão, na forma eletrônico, para aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

Lei n. 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública.
--	---

Fonte: Adaptado de Betiol *et al.* (2012, p. 56).

A principal norma a ser destacada é a Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, no qual institui a obrigatoriedade das licitações em seus processos de contratações e regulamenta tais procedimentos (Calvacanti *et al.*, 2017). O Congresso Nacional, em 2010, estabeleceu um importante marco legal para a realização das licitações sustentáveis, pois aprovou a Lei de nº 12.349/10, que deu uma nova redação ao então artigo 3º da Lei nº 8666/93 autorizando todos os entes da Federação a realizarem licitações sustentáveis (Valente, 2011). Abaixo transcrição da nova redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 (Brasil, 1993):

Art. 3º A licitação destina-se a 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 será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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. (grifo nosso).

A Lei nº 8.666/1993 foi alterada recentemente pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, também denominada como a Nova Lei de Licitações (NLL) e publicada após quase três décadas da anterior (Rabello, 2022). A NLL reuniu em um único instrumento princípios, regras, institutos e mecanismos previamente estipulados em normativos anteriores, afastando a fragmentação até então vigente, tais como: Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos); Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão); Lei nº 12.462/2011 (Lei RDC) e o Decreto nº 10.024/2019 (Decreto do Pregão Eletrônico) (Vieira; Puerari, 2021).

Além da consolidação normativa, a nova norma também estabelece importantes diretrizes para as licitações sustentáveis, incentivando a adoção de práticas e soluções que contribuam para a preservação do meio ambiente, além de promover a responsabilidade social e a inclusão social (Tajra; Belchior, 2021; Rabello, 2022). Assim, com a redação da NLL, as contratações sustentáveis não podem mais ser uma exceção, passando a ser necessária a motivação administrativa, quando não forem adotados critérios e práticas de sustentabilidade (Barth, 2022; Rabello, 2022).

Essas legislações são bastante amplas e tem se esforçado para incluir critérios sociais, ambientais e econômicos nas licitações para assim fomentar o desenvolvimento

sustentável. Jereissati e Melo (2020) avaliam que a Administração Pública Brasileira, ao publicar normativos e regulamentos que permitem estabelecer critérios sustentáveis para as aquisições de produtos e serviços, proporcionou boa base legal para que sejam realizadas as CPS em todo o território nacional, promovendo assim, ações de fomento ao desenvolvimento sustentável no mercado ao qual está inserida.

Diante da importância das Compras Públicas Sustentáveis no auxílio para o alcance do desenvolvimento sustentável nacional, diversos autores realizaram estudos incluindo as universidades nesse cenário, tais como Lavor e Turatti (2021), Soares, Deglinomeni e Rosa (2021) Souza e Ventura (2020), entre outros. Tais autores consideram que as universidades têm um importante papel nessa temática, já que tem por função primordial a educação e a pesquisa científica e com a implementação das CPS conseguem gerar efeitos positivos e multiplicadores no cenário o qual está inserida, via comunidade universitária e fornecedores (Lavor; Turatti, 2021; Soares; Deglinomeni; Rosa, 2021; Souza; Ventura, 2020).

Em suma, os estudos analisados destacam que as Compras Públicas Sustentáveis representam uma oportunidade valiosa para as universidades brasileiras, pois elas são uma importante ferramenta na redução dos impactos negativos gerados pela instituição no meio ambiente, também, promovem uma cultura de consumo consciente e valorização dos aspectos ambientais, sociais e econômicos da sustentabilidade. Foi diante dessa relevância, que a presente pesquisa decidiu buscar compreender o processo das práticas das compras públicas sustentáveis em uma universidade.

### **3 METODOLOGIA**

O presente trabalho é um estudo caso que foi realizado através de uma pesquisa de campo, com abordagem qualitativa. A pesquisa foi realizada na Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP), unidade integrante da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (PROADI) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), localizada no Campus da Liberdade, na cidade de Redenção (Ceará).

A escolha de tal coordenação decorreu da adequação desse setor para a obtenção das informações necessárias à pesquisa em questão, visto que a referida coordenação é a única responsável na Unilab pela realização das atividades de compras, elaboração de

editais e anexos, bem como pela operacionalização de licitações. Ademais, a CLCP também é encarregada pela gestão patrimonial da universidade, englobando a gestão dos itens do almoxarifado, dos bens móveis e imóveis, e ainda pelo acompanhamento das atividades realizadas pelos gestores e fiscais de contratos (UNILAB, 2022).

A coleta de dados aconteceu em três etapas. Na primeira etapa foi realizada a análise documental dos arquivos e demais documentos disponibilizados referentes ao processo de compras sustentáveis. Desta forma, durante a análise documental foi realizado um levantamento das informações como instrumentos internos normativos; portarias da Reitoria sobre contratações; manuais; quantitativo de compras sustentáveis realizadas; característica dos objetos contratados, entre outros. Os documentos analisados foram os arquivados pela Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio da Unilab no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) (<https://sei.unilab.edu.br>) e, também, na base de dados do Portal Comprasnet (<https://www.comprasnet.gov.br/seguro/indexgov.asp>). O SEI é um sistema desenvolvido pelo Governo Federal para gerenciamento de processos administrativos e documentos digitais, cujo objetivo é aumentar a eficiência e otimizar a gestão pública. Já o Comprasnet é outro sistema eletrônico utilizado pelo Governo Federal para realizar licitações, contratações e aquisições, visando garantir transparência e igualdade na concorrência durante os procedimentos.

Na segunda etapa da coleta de dados, foram realizadas entrevistas entre os meses de março a julho de 2023. Buscou-se sujeitos de ambos os sexos e servidores da universidade que atenderam aos seguintes critérios: (1) aceitar participar da pesquisa; (2) lotado na Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP); e (3) atuar diretamente em alguma das etapas do processo de contratações da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

A CLCP é uma unidade da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (PROADI) da Unilab, que conforme a Portaria GR nº 193/2021, são responsáveis pelas atividades de compras, elaboração de editais e seus anexos, bem como operacionalização de licitações; além de realizar gestão patrimonial da universidade, quanto aos itens do Almoxarifado, Bens Móveis e Bens Imóveis; e, por fim, o acompanhamento das atividades desempenhadas por gestores e fiscais de contratos (UNILAB, 2021). O organograma da coordenação está representado na Figura 1.

Figura 1 - Organograma CLCP



Fonte: Unilab (2023b).

Um total de 11 servidores da CLCP concordaram e participaram das entrevistas, fornecendo informações valiosas que enriqueceram significativamente a pesquisa. Os entrevistados receberam, a fim de assegurar o anonimato, os códigos de 1 a 11 na ordem em que se deu a realização da entrevista (exemplo, E1, E2 entre outros). O quadro 2 mostra o perfil dos servidores da Unilab que foram entrevistados.

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados

<b>CÓDIGO</b>	<b>GÊNERO</b>	<b>IDADE</b>	<b>NÍVEL DE ESCOLARIDADE</b>	<b>TEMPO DE ATUAÇÃO NO SETOR</b>
<b>E1</b>	Masculino	58	Especialização	5 anos
<b>E2</b>	Masculino	43	Superior incompleto	4 anos
<b>E3</b>	Feminino	34	Doutorado	9 anos
<b>E4</b>	Masculino	41	Especialização	5 anos
<b>E5</b>	Masculino	35	Especialização	11 anos
<b>E6</b>	Masculino	31	Especialização	3 anos
<b>E7</b>	Feminino	56	Especialização	1 anos
<b>E8</b>	Feminino	40	Mestrado	8 anos
<b>E9</b>	Feminino	31	Especialização	2 anos
<b>E10</b>	Masculino	32	Especialização	5 anos
<b>E11</b>	Feminino	37	Especialização	5 anos
<b>Média</b>		39,8 anos		5,3 anos

Fonte: Dados da pesquisa.

Na terceira e última etapa foi realizada a observação direta na Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) mediante várias visitas nos meses de março a julho de 2023 e foi registrada por fotos e vídeos, além de anotações em um diário de campo das atividades e descrição da realidade observada. Essas observações tiveram como objetivo

verificar as situações, comportamentos e rotinas de execução das licitações da Unilab, bem como compreender a realidade das licitações sustentáveis na instituição.

Os dados coletados foram registrados em meio digital (fotos e áudios) e posteriormente transcritos para comporem os dados empíricos, juntamente às anotações e aos diários de campo. Após a coleta de dados, foi realizada uma análise a partir do método de análise de conteúdo (Bardin 2011), para compreender criticamente os dados coletados e a categorização do conteúdo.

A etapa inicial, denominada de pré-análise, foi a fase de organização, no qual realizou-se a organização sistemática do material coletado e a primeira leitura das documentações, das entrevistas e do diário de campo, buscando identificar aspectos comuns. Na etapa de exploração do material, foi realizada a análise propriamente dita e a categorização do conteúdo. Finalizando, na fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, estabeleceu-se uma relação crítica entre os dados obtidos e as fontes bibliográficas previamente consultadas, permitindo, assim, uma análise mais contextualizada e robusta dos resultados da pesquisa.

Portanto, o tratamento e análise de dados adotados nesta pesquisa seguiram uma abordagem estruturada e rigorosa, em conformidade com os preceitos teóricos e metodológicos estabelecidos pelos autores de referência, conferindo, assim, substância e relevância aos achados deste estudo. Assim, ressalta-se que a minuciosa análise dos dados coletados não se restringiu a uma mera avaliação isolada, mas, ao invés disso, foi realizada com a devida contextualização.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 Caso em estudo**

A criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) iniciou com a ideia de uma universidade que visasse à formação de profissionais e cidadãos para contribuir com a integração entre o Brasil e as demais nações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O ponto de partida para a criação da Unilab foi em julho de 2008 quando o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.891, que articulava sobre a criação da Unilab (Diógenes; Aguiar, 2013). Conforme Ribeiro (2012),

o propósito desse projeto era liquidar uma dívida histórica do Brasil para com os países africanos, mas também, colocando o país na liderança desse grupo.

A Unilab foi criada com a missão de formar profissionais e cidadãos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional (Diógenes; Aguiar, 2013). Assim, a Unilab foi instituída em 20 de julho de 2010, por meio da Lei nº 12.289, e possui natureza jurídica de autarquia federal, estando vinculada ao Ministério da Educação e localizada no Maciço de Baturité (Ceará) e no Recôncavo Baiano (Bahia) (UNILAB, 2023a).

A Unilab apesar de ser considerada uma universidade jovem e de suas particularidades no seu projeto fundador tem se destacando no cenário educacional (Lima, 2021; UNILAB, 2020). De acordo com o Índice Geral de Cursos (IGC) gerado pelo Ministério da Educação (MEC), a instituição é a segunda melhor do estado do Ceará e a nona da região Nordeste do país (Lima, 2021).

A boa posição da Unilab nas avaliações do MEC ilustra o êxito do processo de consolidação e institucionalização, que articula projetos de integração regional e internacional nos estados do Ceará e Bahia e, ao mesmo tempo, preconiza a excelência na qualidade do ensino, pesquisa e extensão (Lima, 2021). Outrossim, é crucial frisar que estes excelentes resultados obtidos contribuem para edificar uma imagem favorável da instituição à sociedade, ampliando a divulgação da qualidade e excelência dos seus cursos de graduação e pós-graduação (Lima, 2021; UNILAB, 2020). Em consequência, a consolidação da Unilab como uma das mais renomadas universidades do Ceará e da região Nordeste do país enfatiza o compromisso da instituição em prover cursos de excelência que reflitam as principais problemáticas dos países parceiros e das regiões nas quais se insere.

O Relatório de Gestão de 2022, também, apresenta uma ação no qual a Unilab criou a Divisão de Eficiência Energética e Gestão Ambiental através da Portaria Reitoria nº 538, de 14 de julho de 2022, com a finalidade de analisar e verificar possibilidades de redução de gastos das edificações, além de propor boas práticas ambientais, gerenciamento de resíduos, regularização de documentações referentes a licenças ambientais e processos pertinentes (UNILAB, 2023a).

A notoriedade da Unilab na temática da sustentabilidade culminou com o convite no ano de 2021 para participar da Rede Alemã-Brasil de Cooperação em Ciência e Tecnologia (Gerbras Sciencenet), que busca desenvolver projetos conjuntos em ciência e tecnologia, com foco no desenvolvimento sustentável e na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em conclusão, a Unilab tem demonstrado um compromisso com a promoção de práticas sustentáveis, com um conjunto de ações concretas que vão desde a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas suas etapas de planejamento de aquisição de bens e contratação de serviços até a criação de uma Divisão de Eficiência Energética e Gestão Ambiental.

#### **4.2 Processo de Compras Públicas Sustentáveis na Unilab**

Esta subseção apresenta uma análise detalhada dos resultados obtidos a partir da realização da pesquisa com onze servidores lotados na Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP), unidade integrante da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura (PROADI) da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A CLCP é a responsável pela gestão e coordenação dos processos licitatórios, contratos e patrimônio da citada universidade, sendo sua atuação importante na garantia da transparência, eficiência e legalidade nas aquisições e contratações realizadas pela universidade (UNILAB, 2022).

A CLCP é composta de 04 (quatro) subunidades que atuam de forma integrada, sendo a Divisão de Apoio e Acompanhamento do Planejamento das Contratações Comuns (DAPC), Divisão de Licitação (DILIC), Divisão de Controle de Contratos Administrativos (DCCA) e Divisão de Patrimônio (DP). A DAPC além de elaborar, divulgar e atualizar o calendário anual de contratações da universidade, é a responsável pela realização de análises críticas dos processos de aquisição/contratação, bem como pelo acompanhamento e assessoramento desses processos, incluindo a condução de contratações diretas (dispensas de licitação e inexigibilidade) (UNILAB, 2021).

A Divisão de Licitações (DILIC) é a responsável pela condução dos procedimentos licitatórios, desde a elaboração dos editais até a homologação do resultado tendo que acompanhar as ações quanto aos eventuais pedidos de impugnações, esclarecimentos e recursos. Já a DCCA realiza a gestão dos contratos firmados pela

Unilab, garantindo o cumprimento dos prazos, cláusulas e condições acordadas. Finalmente, a Divisão de Patrimônio é encarregada do controle e inventário dos bens patrimoniais da universidade, bem como da gestão dos processos de alienação, transferência e baixa patrimonial (UNILAB, 2021).

As quatro subunidades da CLCP estão divididas em duas salas em campi distintos da universidade, sendo uma no campus da Liberdade, na Avenida da Abolição, nº 03, em Redenção, onde se encontra o Coordenador da CLCP e três divisões: DAPC, DILIC e DCCA. A outra sala fica a Divisão de Patrimônio que está localizada no campus de Palmares, na Rodovia CE-060, Km 51, s/n, em Acarape. A figura 2 apresenta cada uma das salas e seus respectivos *campi*.

Figura 2 - Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio



Fonte: Dados da pesquisa.

A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), enquanto autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (UNILAB, 2023a), encontra-se sujeita ao arcabouço legal referente às compras públicas no contexto brasileiro, logo tem a obrigação-dever de licitar sempre que for realizar seus processos de compras e/ou contratações (Rabelo, 2022).

Diante da obrigação de licitar, a Unilab desenvolveu um processo de compras públicas particular que além de serem regulamentadas pelas leis e jurisprudências específicas, também, foram emitidas portarias pela Reitoria da universidade no qual estabelecem as características a serem desenvolvidas para o processo de contratação, tais como as organizações e as competências de suas unidades, além da lotação dos servidores com suas respectivas funções. Durante o levantamento de dados, através da

documentação, observação direta e entrevistas, percebeu-se que no processo de contratação não existe uma significativa diferenciação do fluxo de trabalho do setor, entre as compras ditas sustentáveis e as não sustentáveis. Acontece que quando ocorre as compras públicas sustentáveis, elas diferenciam-se pela inclusão de critérios sustentáveis nos procedimentos licitatórios, mas não chegam a alterar o fluxo de trabalho da unidade. Desta forma, a fim de melhor compreendermos e avaliar todo o processo de compra pública da Unilab, optou-se por apresentar o fluxo realizado pela equipe.

Os estudiosos Reckwitz (2002) e Schatzki (1996) definem que as práticas são comportamentos rotinizados que englobam uma interligação coordenada de ações e comunicações, desta forma para analisar a prática das compras públicas, sustentáveis ou não, na Unilab, temos que observar as ações e comunicações desenvolvidas nesse sentido. Inicialmente, constatou-se na Portaria da Reitoria nº 193, de 18 de junho de 2021, que a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP), cenário desta pesquisa, desempenha um papel estratégico na Unilab, visto que é a única unidade da universidade responsável pela operacionalização das contratações e pela gestão patrimonial (UNILAB, 2021).

A Portaria da Reitoria nº 193, de 18 de junho de 2021, estabelece a definição da organização interna e as competências da CLCP (UNILAB, 2021), no qual para melhor realizar suas atribuições a equipe da CLCP é dividida em quatro subunidades, sendo a Divisão de Apoio e Acompanhamento do Planejamento das Contratações Comuns (DAPC), Divisão de Licitação (DILIC), Divisão de Controle de Contratos Administrativos (DCCA) e Divisão de Patrimônio (DP). Em observação direta, visualizou-se que a equipe da CLCP é composta por um total de 18 servidores, distribuídos de acordo com as seguintes subunidades: um servidor na Coordenação, quatro servidores na DAPC, quatro servidores na DILIC, dois servidores na DCCA e sete servidores lotados na DP.

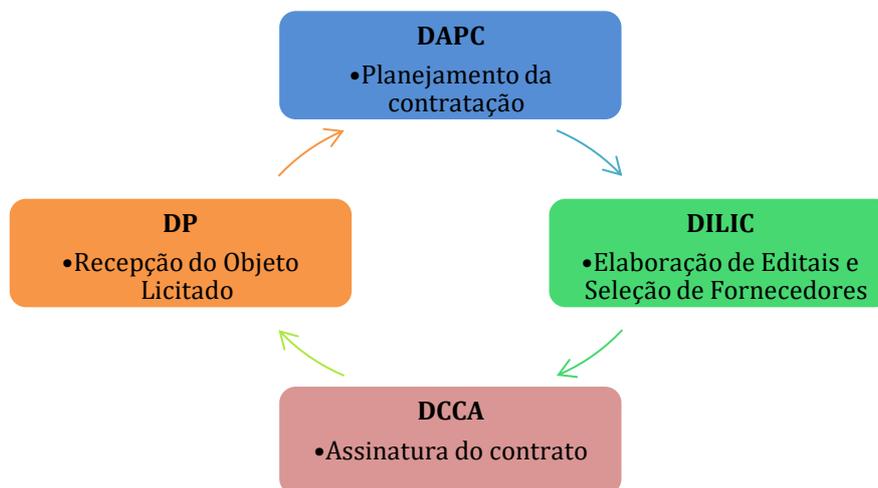
Schatzki (2006) afirma que o entendimento de uma organização requer uma análise metódica do "fazer" intrínseco a essa entidade, tornando-se imprescindível compreender o conjunto de atividades que caracterizam o processo organizacional e o modo como tais atividades se desdobram e se relacionam no contexto da organização. A analogia fornecida por Schatzki (2006), envolve um departamento acadêmico que entre essas práticas, destacam-se as práticas de ensino, as práticas de aconselhamento, as

práticas de pesquisa e as práticas de tomada de decisão e práticas cerimoniais. Assim, em relação a prática de organizar da CLCP, durante a realização da análise das entrevistas, constatou-se que cada uma das subunidades da CLCP possui funções específicas e complementares, que contribuem para a realização do processo de contratação e gestão patrimonial da universidade. Como pode-se constatar na fala da entrevistada E8 (grifo nosso):

“eu vejo a CLCP como uma grande engrenagem, trabalhando interligadas, tipo assim, em que quando alguma daquelas engrenagens afrouxam ou escapam, é como se a máquina parasse de funcionar. (...) se você for ver, é toda uma sequência, você começa com a DAPC, a máquina funcionando na DAPC, aí passa para a SAD, a máquina funcionando direitinho na SAD, aí tá tudo ok, se tiver tudo funcionando ok, passa para a DILIC, a maquinazinha funcionando na DILIC, até chegar a DCCA, né, que é contrato”.

A figura 3 representa esse fluxo de trabalho e se assemelha a um intrincado quebra-cabeça, onde cada peça desempenha um papel vital na construção do quadro geral. Cada subunidade, representando um elemento essencial dessa prática, contribui com suas competências únicas para assegurar que os procedimentos de contratação e aquisição sejam conduzidos de maneira eficaz e em conformidade com as diretrizes estabelecidas.

Figura 3 – Fluxo de trabalho da CLCP



Fonte: Dados da Pesquisa.

A CLCP emprega esse fluxo operacional estruturado que se baseia na divisão do trabalho para conduzir com sucesso os processos de contratação e aquisição. Para reforçar esse entendimento, o Quadro 3 foi elaborado com base nas falas dos entrevistados. Esse fluxo de trabalho delinea de forma clara a divisão de responsabilidades entre as quatro

subunidades da coordenação. Esse mapeamento é essencial para uma compreensão mais profunda de como a CLCP opera e como as práticas relacionadas à contratação e compras são gerenciadas de maneira organizada.

Quadro 3 – Divisão de trabalho da CLCP

ETAPAS DO PROCESSO	SUBUNIDADE RESPONSÁVEL	PROCEDIMENTOS
<b>Planejamento da contratação</b>	Divisão de Apoio e Acompanhamento do Planejamento das Contratações Comuns (DAPC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A etapa de planejamento é considerada a fase interna da licitação.</li> <li>• Tal etapa começa com a formalização da demanda por parte do setor responsável.</li> <li>• Será determinado com base na legislação qual será a forma de contratação a ser utilizada: dispensa de licitação; ou a licitação.</li> <li>• O planejamento é concluído com a finalização da elaboração dos documentos obrigatórios para a contratação, tais como Termo de Referência, Mapa de Preços, entre outros.</li> </ul>
<b>Elaboração do edital</b>	Divisão de Licitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizado pela Seção de Elaboração de Editais e Apoio Administrativo.</li> <li>• Elaboração da minuta de edital e seus anexos, além de torná-lo público por meio de divulgação em diário oficial ou meios eletrônicos de comunicação.</li> <li>• O edital é o documento que estabelece as regras e condições da licitação.</li> <li>• A Seção elabora o edital com base exclusivamente nas informações contidas no Termo de Referência, elaborado pelo setor demandante.</li> <li>• Elaboração e divulgação das Dispensas de licitações.</li> </ul>
<b>Seleção de fornecedores</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seleção do fornecedor é chamada de fase externa da licitação.</li> <li>• Conduzir a fase competitiva da licitação que em linhas gerais, englobam: recebimento e análise das propostas; verificação da documentação para habilitação dos fornecedores; análise e decisão dos recursos impetrados pelos licitantes; homologação do resultado; e a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor.</li> </ul>
<b>Assinatura do contrato</b>	Divisão de Controle de Contratos Administrativos (DCCA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prover assinaturas do instrumento contratual e publica por meio de divulgação em diário oficial ou meios eletrônicos de comunicação.</li> <li>• Envio da documentação para os fiscais e gestor do contrato para início da fiscalização.</li> </ul>
<b>Recepção do objeto comprado</b>	Divisão de Patrimônio (DP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recepção do produto quando o fornecedor realiza a entrega na Unilab.</li> <li>• Notificação dos fiscais e gestor do contrato para conferência e recebimento do produto entregue.</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa.

A Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP) mantém uma página no site da Unilab e no sistema SEI para a divulgação dos procedimentos a serem realizados pela unidade demandante para a realização de aquisição de bens ou contratação de serviços. Após análise dessas páginas, foi constatado que o processo de compras na Unilab tem um fluxo pré-estabelecidos que é utilizado para tramitação do processo da demanda pelos setores responsáveis da universidade. Esse fluxo para aquisição de bens

ou contratação de serviços consiste em um conjunto de etapas que devem ser cumpridas, sendo apresentado a seguir:

1. Unidade demandante: requisitante formaliza a necessidade da demanda;
2. Coordenação de orçamento: detalhamento do orçamento;
3. Unidade demandante: elaboração de documentos, como Termo de Referência, Mapa de Preços, entre outros;
4. Divisão de apoio e acompanhamento do planejamento das contratações comuns (DAPC): análise da instrução processual e assessora o demandante na elaboração da documentação para instrução processual;
5. Unidade demandante: indicação do gestor e fiscais para designação futura;
6. Reitoria: autoriza a realização da licitação;
7. Seção de elaboração de editais: elaboração da minuta de edital e seus anexos;
8. Procuradoria jurídica: emitir parecer jurídico aprovando o processo;
9. Seção de elaboração de editais: realiza ajustes solicitados pela procuradoria, publica o edital e marca a data da sessão pública;
10. Divisão de licitação (DILIC): operacionaliza a fase externa da Licitação;
11. Reitoria: homologa a licitação e emite a portaria dos fiscais da contratação;
12. Coordenação de orçamento: ajustar a dotação orçamentária;
13. Coordenação financeira: emitir nota de empenho;
14. Divisão de controle de contratos administrativos (DCCA): prover assinaturas do contrato e publica;
15. Divisão de Patrimônio (DP): Recepciona a chegada do produto comprado, em caso de compras;
16. Unidade demandante: início da fase de gestão e fiscalização do contrato.

Diante do exposto, surge uma compreensão mais profunda das dinâmicas subjacentes à organização das compras públicas sustentáveis na CLCP. Os principais agentes envolvidos nesse processo são os servidores de cada subunidade da Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP) e os demandantes responsáveis pelas solicitações de contratações da instituição. A figura do coordenador da CLCP destaca-se como um elo nessa engrenagem, cumprindo um papel na orientação dos demandantes quanto às condutas gerais que devem ser adotadas e no acompanhamento minucioso das atividades desenvolvidas por cada subunidade durante o processo de contratação e

aquisição. Desta forma, cada servidor da CLCP pode ser considerado os portadores da prática, pois são os responsáveis por produzir as práticas a partir dos elementos pelos quais estão envolvidos (Shove; Pantzar; Watson, 2012).

Em suma, a compreensão analítica da estrutura da prática organizacional da CLCP reforça a ideia de que a prática emerge e persiste quando elementos materiais, competências e significados são cuidadosamente integrados e reproduzidos pelos indivíduos em seu cotidiano. Logo, percebe-se que as práticas não são meramente o resultado de intenções individuais, mas sim estruturas complexas que surgem da interação dinâmica de seus elementos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As universidades são destacadas por diferentes autores como instituições fundamentais na promoção do desenvolvimento sustentável, tendo sua relevância destacada devido seu papel de formação de futuros profissionais e tomadores de decisão e no fornecimento de informações e conhecimentos, conseguindo promover ações de conscientização em diferentes níveis alcançando professores, funcionários, alunos, fornecedores e a sociedade em seu em torno. Percebendo a relevância da universidade nesse cenário, surgiu a necessidade do estudo da prática sustentável nas universidades, pois as compreender permite um novo direcionamento para políticas de práticas de consumo mais sustentáveis na Administração Pública.

Com relação ao objetivo geral deste estudo, de analisar o processo das compras públicas sustentáveis na Unilab, foi possível identificar que o processo utilizado está estruturado com base na divisão de trabalho entre as quatro subunidades da CLCP, sendo: a Divisão de Apoio e Acompanhamento do Planejamento das Contratações Comuns é responsável de forma geral pelo planejamento das contratações a serem realizadas; já a Divisão de Licitação é responsável pela elaboração de editais e seleção de fornecedores; a Divisão de Controle de Contratos Administrativos é responsável pelo acompanhamento e controle dos contratos; e a Divisão de Patrimônio pela gestão patrimonial. Assim, cada subunidade é detentora de atribuições específicas que contribui para a prática como um todo, garantindo que os processos de contratação e aquisição transcorram de modo eficiente e em consonância com as diretrizes estabelecidas.

Um ponto a destacar é que, durante as entrevistas, os servidores destacam que, embora critérios de sustentabilidade sejam incluídos nos processos de licitação, as práticas ainda são percebidas como superficiais, e seu impacto na sustentabilidade é questionado. Essa percepção, provavelmente, está relacionada ao fato de a Unilab ainda não contar com um setor estratégico incumbido de planejar, coordenar, executar e monitorar iniciativas que propiciem a implementação de uma gestão estratégica em compras públicas sustentáveis, alinhada às três dimensões da sustentabilidade: econômica, social e ambiental.

Por fim, observou-se a ausência de um Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e a dependência exclusiva do Plano de Contratações Anual (PCA) como fatores que são apontados como limitações para a efetiva promoção da sustentabilidade nas práticas de compras públicas da instituição.

Quanto a contribuição desse estudo, acredita-se que a pesquisa em questão apresentou contribuições significativas na temática de compras públicas sustentáveis e das práticas de sustentabilidade nas universidades.

Apesar dos esforços empreendidos nesta pesquisa, é essencial destacar algumas limitações que podem influenciar a interpretação dos resultados. A limitação está relacionada à dependência dos relatos dos participantes, que atuava apenas no setor da Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio (CLCP), não tendo sido possível entrevistar a gestão superior (Pró-Reitoria e Reitoria) da universidade. Devido a isso, as informações encontradas podem estar sujeitas a possíveis vieses, especialmente quando se trata da percepção dos servidores sobre a efetividade das práticas sustentáveis e a ausência de um setor a nível estratégico que atue planejando, articulando, realizando e monitorando projetos que viabilizem a realização de uma gestão estratégica na área das compras públicas sustentáveis.

Considerando as limitações identificadas e as lacunas que surgiram durante a pesquisa, sugerem-se algumas direções para pesquisas futuras. Primeiramente, a replicação deste estudo em outras universidades permitiria uma comparação mais abrangente das práticas de compras públicas sustentáveis, possibilitando generalizações mais sólidas. A segunda sugestão seria relevante investigar a percepção de outros envolvidos nas práticas de compras públicas sustentáveis, como a gestão superior (Pró-Reitoria e Reitoria), servidores dos setores demandantes e fornecedores, o que

proporcionaria uma visão mais holística podendo fornecer contribuições significativas nas práticas das compras públicas sustentáveis. Em síntese, este estudo fornece uma base sólida, mas a continuidade da pesquisa é crucial para aprimorar a compreensão das práticas de compras públicas sustentáveis nas universidades, contribuindo para a construção de uma base teórica e prática mais robusta nesse campo em evolução.

## **REFERÊNCIAS**

- ALENCASTRO, M. A. C. **Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência no Poder Executivo Federal**. Fortaleza, Ceará. 2014. 321 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016
- BARTH, M. L. B. G. *et al.* **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 5ª ed. Brasília: AGU, 2022.
- BETIOL, L. S. *et al.* **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: FGV, 2012.
- BIDERMAN, R. *et al.* (org.) **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: FGV, 2008.
- BOUWER, M. *et al.* **Green Public Procurement in Europe 2005: Status overview**. Holanda: Virage Milieu& Management, 2005. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**: Lei de licitações e contratos Administrativos. Brasília: Secretária-Geral, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666\\_cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666_cons.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

- CALVACANTI, D. *et al.* Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. **Relatório ao Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e ao Ministério do Meio Ambiente**. Santiago: Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41009>. Acesso em: 31 jan 2022.
- DIÓGENES, C. G.; AGUIAR, J. R. **UNILAB: Caminhos e Desafios Acadêmicos da Cooperação Sul-Sul**. 1 ed. Redenção: UNILAB, 2013.
- JEREISSATI, L. C.; MELO, Á. J. M. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 492-519, dez./2020.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.
- LAVOR, A. A. A.; TURATTI, L. **Os critérios de sustentabilidade nas contratações públicas**: estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - Campus Iguatu. Iguatu: Quipá Editora, 2021.
- LIMA, A. R. P. Unilab: uma promissora tentativa de integração. In: LIMA, M. C.; PROLO, I.; ASSUMPCÃO, S. R. B.; LEAL, F. (org.). **Unilab 10 anos: gênese, desafios e conquistas**. 1 ed. Blumenau: Edifurb, 2021.
- LINDFORS, A.; AMMENBERG, J. Using national environmental objectives in green public procurement: Method development and application on transport procurement in Sweden. **Journal of Cleaner Production**, v. 280, n. 124821, 2021.
- MARCUZ JUNIOR, M. *et al.* Sustentabilidade no setor público brasileiro e nas instituições públicas de ensino superior: análise da produção científica em periódicos nacionais. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 11, n. 3, p. 183-198, 2020.
- MENEGUZZI, R. M. Conceito de licitação sustentável. In: **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. SANTOS, M.; BARKI, T. V. P. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19-36.
- RABELLO, L. A. **Efetividade das compras públicas**: atos e exigências adequados à contratação. 104f. 2022. Dissertação (mestrado) - Mestrado Profissional em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas,

- Fundação Getúlio Vargas. Salvador-BA, 2022. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32194/Luciana\\_Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20versa%cc%83o%20final\\_biblioteca.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32194/Luciana_Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20versa%cc%83o%20final_biblioteca.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 13 set. 2023.
- RIBEIRO, F. A. **UNILAB**: políticas educacionais e as transformações do espaço urbano em Redenção-Ceará-Brasil. Dissertação (Mestrado). Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: [https://sil0.tips/queue/universidade-estadual-do-ceara-pro-reitoria-de-pos-graduaao-e-pesquisa-centro-de-3?&queue\\_id=-1&v=1680758465&u=MjgwND01NmRjOjQwMjI6OWUwMDphMTIwOjFmMmE6YTRiMT0yZjk2](https://sil0.tips/queue/universidade-estadual-do-ceara-pro-reitoria-de-pos-graduaao-e-pesquisa-centro-de-3?&queue_id=-1&v=1680758465&u=MjgwND01NmRjOjQwMjI6OWUwMDphMTIwOjFmMmE6YTRiMT0yZjk2). Acesso em: 06 abr. 2023.
- ROHRICH, S. S.; TAKAHASHI, A. R. W. Sustentabilidade ambiental em Instituições de Ensino Superior, um estudo bibliométrico sobre as publicações nacionais. **Gestão & Produção**, v. 26, n. 2, e2861, 2019.
- ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B. Compras Públicas Sustentáveis: uma revisão sistemática da pesquisa brasileira. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 7, n. 3, p. 105-120, 2016.
- SANTANA, J. **Gestão de compras em instituição federal de ensino superior**: aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental. 2015. 299 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/160800/338228.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jan. 2023.
- SANTOS, F. R. As universidades e a sustentabilidade ambiental. **Revista Gestão Universitária**, v.10, p. 1-17, 2018.
- SCHATZKI, T. R. Peripheral vision: on organizations as they happen. **Organization Studies**, v. 27, n. 12, p. 1863-1873, 2006.
- SCHATZKI, T. R. **Social Practices**: A Wittgensteinian approach to human activity and the social. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SHOVE, E.; PANTZAR M.; WATSON, M. **The dynamics of social practice**: everyday life and how it changes. London: SAGE Publications Ltda, 2012.

SOARES, C. S.; DEGLINOMENI, R. L.; ROSA, F. S. Compras públicas sustentáveis: análise dos critérios de sustentabilidade e sua aplicação nas universidades federais no Rio Grande do Sul. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 12, n. 1, p. 59-74, mar. 2021.

SOUZA, E. M. R.; VENTURA, A. C. Compras públicas sustentáveis no Brasil: uma análise da atuação da Universidade Federal da Bahia. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 10, n. 3, p. 204-228, 2020.

TAJRA, L.; BELCHIOR, G. Licitações sustentáveis: a nova lei de licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável. **Revista Jurídica da FA7**. v. 18, n. 2, p. 119-134, mai/ago. 2021.

UNILAB. **Portaria da Reitoria nº 193, de 18 de junho de 2021**: Dispõe sobre a revisão da Portaria GR nº107/2017, que define a organização interna e as competências da Coordenação de Logística (COLOG), vinculada à Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Redenção: Unilab, 2021. Disponível em:<https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2021/07/PORTARIA-REITORIA-No-193-DE-18-DE-JUNHO-DE-2021.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2023.

UNILAB. **Unilab é a 2ª melhor universidade do Ceará e está entre as dez melhores universidades do Norte/Nordeste**. Redenção: Unilab, 2020. Disponível em: <https://unilab.edu.br/2020/01/06/unilab-e-a-2a-melhor-universidade-do-ceara-e-esta-entre-as-dez-melhores-universidades-do-norte-nordeste/>. Acesso em: 08 abr de 2023.

UNILAB. **Coordenação de Licitações, Contratos e Patrimônio-CLCP**. Redenção: Unilab, 2023b. Disponível em: <https://unilab.edu.br/clcp-2/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

UNILAB. **Relatório de Gestão do ano de 2022**. Redenção: Unilab, 2023a. Disponível em: [https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-de-Gestao-2022\\_Final3.pdf](https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-de-Gestao-2022_Final3.pdf). Acesso em: 06 abr. 2023.

VALENTE, M. A. L. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública**. Consultoria Legislativa: estudo. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2011. Disponível em:[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5704/marco\\_legal\\_valente.pdf?sequence=2](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5704/marco_legal_valente.pdf?sequence=2). Acesso em: 10 mar. 2023.

VIEIRA, L. P.; PUERARI, A. A sustentabilidade na nova lei de licitações. **Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antônio Meneghetti**, v. 11, n. 19, p. 56-81, jun./dez. 2021.

## **QUE TAL RETIRAR O VÉU DOS ALGORITMOS DAS PLATAFORMAS DIGITAIS?**

*HOW ABOUT TAKING THE VEIL OFF THE ALGORITHMS OF DIGITAL PLATFORMS?*

*Israel Fernando de Carvalho Bayma<sup>1</sup>*

### **Resumo**

Muito já se debateu sobre a Internet, enquanto espaço virtual, por compartilhar informações existentes e dados distantes entre si, ampliando enormemente o estreitamento das relações interpessoais. Hoje esse espaço é compartilhado globalmente em um novo modelo de negócios, mediado pelas plataformas, as quais monetizam dados e informações dos usuários e vendem publicidade. Mas essa mediação não é neutra. Há uma personalização realizada pelos algoritmos que manipulam tudo que há em uma base de dados sobre cada usuário. E os algoritmos como agem? Quem os controla? Pouco se sabe sobre eles. Promover e manter um ambiente de concorrência justo inclui medidas para evitar práticas anticompetitivas, como o uso de algoritmos para favorecer o próprio conteúdo ou restringir o acesso de concorrentes aos usuários. O objetivo desse ensaio é levantar a importância de regular essas ferramentas para seguirem princípios como ética, equidade, justiça, abertura e transparência, com especial cuidado ao criar modelos de classificação dos usuários, não podendo usar informações ou palavras-chave que sejam prejudiciais ou discriminatórias com relação aos interesses dos usuários.

**Palavras-chave:** logaritmo; plataformas; plataformização; inteligência artificial; regulação.

*Abstract*

---

<sup>1</sup>Aluno Especial no Mestrado de Direito Acadêmico Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Advogado. Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Engenheiro Eletricista Especialidade Eletrônica com graduação pela Escola de Engenharia do Rio de Janeiro da Universidade Gama Filho. Especialista em Regulação de Telecomunicações pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Assessoria Parlamentar pela Universidade de Brasília - UnB. Foi Coordenador Nacional para a Amazônia do Programa de Universalização de Energia Elétrica - Luz para Todos. Foi Diretor de Planejamento e Engenharia da Eletrobrás/Eletronorte e Conselheiro Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Foi Assessor Especial da Subchefia de Assuntos Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República. ORCID: 0000-0002-2248-3627.

*Much has already been debated about the Internet, as a virtual space, for sharing existing information and data that are far from each other, greatly expanding the strengthening of interpersonal relationships. Today this space is shared globally in a new business model, mediated by platforms, which monetize user data and information and sell advertising. But this mediation is not neutral. There is a personalization carried out by algorithms that manipulate everything in a database about each user. And how do algorithms act? Who controls them? Little is known about them. Promoting and maintaining a fair competitive environment includes measures to avoid anti-competitive practices, such as using algorithms to favor one's own content or restricting competitors' access to users. The objective of this essay is to raise the importance of regulating these tools so that they follow principles such as ethics, equity, justice, openness and transparency, with special care when creating user classification models, not being able to use information or keywords that are harmful or discriminatory in relation to users' interests.*

*Keywords: logarithm; platforms; platformization; artificial intelligence; regulation.*

## **INTRODUÇÃO**

Uma grande quantidade de informação tem se propagado na Internet. Há muito conteúdo trafegando nos *bits* e *terabytes* da rede mundial. E nas plataformas digitais? O que ler? O que comprar? Que negócios fazer? E em que acreditar? Dizem que há um filtro chamado algoritmo e que ele personaliza tudo o que processa na rede de computadores. O que ele faz? Podemos confiar nele? Nada se sabe desses algoritmos. São tão complexos que nações, como a China, já criaram mecanismos específicos para regulamentar o uso desses algoritmos.

A Internet, enquanto espaço virtual, surgiu conectando e compartilhando informações existentes e dados distantes entre si, ao mesmo tempo em que permitia o estreitamento das relações interpessoais. Seria uma grande biblioteca. Tudo guiado por ferramentas neutras para garantir que os usuários pudessem ter informações precisas e seguras. Seria uma gigantesca praça pública onde todos poderiam conversar e expor opiniões com total liberdade. Mas não é bem assim.

No livro *O filtro invisível: o que a Internet está escondendo de você*, Eli Pariser (2012) mostra como esta ideia não passa de uma ilusão. Ele mostra como os grandes *sites* e as grandes plataformas digitais só querem exibir o que acham que o usuário quer ver.

Para Pariser, a palavra de ordem passou a ser “personalização”. Ele explica que tudo começou com um anúncio do mecanismo de busca da Internet, o Google, em 4 de dezembro de 2009.

(...) Não era muito chamativa – nenhum anúncio espalhafatoso, nenhum golpe publicitário do Vale do Silício, só uns poucos parágrafos de texto perdidos em meio a um resumo semanal que trazia os termos mais pesquisados e uma atualização do software de finanças do Google.

Mas a postagem não passou totalmente despercebida. O blogueiro Danny Sullivan, que escreve sobre mecanismos de busca, esquadrinha os itens postados no blog do Google em busca de pistas que indiquem para onde se encaminha esse gigante do mundo virtual; para Danny, a postagem foi muito importante. Tão importante que, no dia seguinte, ele escreveu que aquela era “a maior mudança já ocorrida em mecanismos de busca”. Segundo Danny, o título já dizia tudo: “Busca personalizada para todos.”

A partir daquela manhã, o Google passaria a utilizar 57 “sinalizadores” – todo tipo de coisa, como o lugar de onde o usuário estava conectado, que navegador estava usando e os termos que já havia pesquisado – para tentar adivinhar quem era aquela pessoa e de que tipos de site gostaria. Mesmo que o usuário não estivesse usando sua conta do Google, o site padronizaria os resultados, mostrando as páginas em que o usuário teria mais probabilidade de clicar segundo a previsão do mecanismo.<sup>2</sup>

Ele relata que, a partir de 2009, procurar um termo na Internet, usando o algoritmo PageRank do Google, não traria um resultado igual para todos os usuários, “Agora, obtemos o resultado que o algoritmo do Google sugere ser melhor para cada usuário específico – e outra pessoa poderá encontrar resultados completamente diferentes. Em outras palavras, já não existe Google único.”<sup>3</sup>

As ideias de Eli Pariser impressionam não só pela sua atualidade; são perfeitamente confirmadas.

Neste mesmo sentido, para a cientista de dados e PhD em Matemática pela Universidade de Harvard, Cathy O’Neil, autora do livro *Armas de Destruição de Matemática* (tradução livre do autor) ou, em inglês, *Weapons of Math Destruction (WMD)*, os algoritmos de redes sociais – armas de destruição em massa - podem manipular diversas informações, como por exemplo: eleições e votos

---

<sup>2</sup>PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p.6.

<sup>3</sup>PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012., p.6.

de eleitores, reprodução e incentivo de preconceitos e discriminações contra usuários das redes sociais na Internet.

During the 2010 and 2012 elections, Facebook conducted experiments to hone a tool they called the “voter megaphone.” The idea was to encourage people to spread word that they had voted. This seemed reasonable enough. By sprinkling people’s news feeds with “I voted” updates, Facebook was encouraging Americans—more than sixty-one million of them—to carry out their civic duty and make their voices heard. What’s more, by posting about people’s voting behavior, the site was stoking peer pressure to vote. Studies have shown that the quiet satisfaction of carrying out a civic duty is less likely to move people than the possible judgment of friends and neighbors. At the same time, Facebook researchers were studying how different types of updates influenced people’s voting behavior. No researcher had ever worked in a human laboratory of this scale. Within hours, Facebook could harvest information from tens of millions of people, or more, measuring the impact that their words and shared links had on each other. And it could use that knowledge to influence people’s actions, which in this case happened to be voting. That’s a significant amount of power. And Facebook is not the only company to wield it. Other publicly held corporations, including Google, Apple, Microsoft, Amazon, and cell phone providers like Verizon and AT&T, have vast information on much of humanity—and the means to steer us in any way they choose.<sup>4 5</sup>

Segundo ela, os algoritmos são modelos e representações de um processo. “São também opiniões embutidas em matemática”. E destaca: “Os algoritmos estão escondidos de nós, e vemos apenas os resultados que os experientes pesquisadores optam por publicar. (...) Os algoritmos não são entidades sobre-humanas”. Nem são deuses, conclui.

---

<sup>4</sup>Durante as eleições de 2010 e 2012, o Facebook conduziu experimentos para aperfeiçoar uma ferramenta que chamaram de megafone do eleitor. A ideia era incentivar as pessoas a espalhar a notícia de que haviam votado. Isso parecia bastante razoável. Ao inserir atualizações de “Eu votei” nos *feeds* de notícias das pessoas, o Facebook estava encorajando os americanos - mais de sessenta e um milhão deles - a cumprir seu dever cívico e fazer suas vozes serem ouvidas. Além disso, ao publicar sobre o comportamento de voto das pessoas, o *site* estava estimulando a pressão social para votar. Estudos mostraram que a satisfação silenciosa de cumprir um dever cívico é menos provável de mover as pessoas do que o possível julgamento de amigos e vizinhos. Ao mesmo tempo, pesquisadores do Facebook estavam estudando como diferentes tipos de atualizações influenciavam o comportamento de voto das pessoas. Nenhum pesquisador jamais havia trabalhado em um laboratório humano desta escala. Em questão de horas, o Facebook poderia coletar informações de dezenas de milhões de pessoas, ou mais, medindo o impacto que suas palavras e *links* compartilhados tinham uns sobre os outros. E poderia usar esse conhecimento para influenciar as ações das pessoas, que neste caso aconteceram de ser o voto. Isso é uma quantidade significativa de poder. E o Facebook não é a única empresa a possuí-lo. Outras corporações de capital aberto, incluindo Google, Apple, Microsoft, Amazon e provedores de telefonia celular como Verizon e AT&T, possuem vastas informações sobre grande parte da humanidade e os meios para nos orientar em qualquer direção que escolherem. (O’NEIL, 2016, tradução livre do autor).

<sup>5</sup>O’NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction**: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. New York: Crown, 2016, 272p. ISBN 9780553418811, p. 9.

Yet I saw trouble. The math-powered applications powering the data economy were based on choices made by fallible human beings. Some of these choices were no doubt made with the best intentions. Nevertheless, many of these models encoded human prejudice, misunderstanding, and bias into the software systems that increasingly managed our lives.

Like gods, these mathematical models were opaque, their workings invisible to all but the highest priests in their domain: mathematicians and computer scientists. Their verdicts, even when wrong or harmful, were beyond dispute or appeal. And they tended to punish the poor and the oppressed in our society, while making the rich richer.<sup>6 7</sup>

Israel Fernando de Carvalho Bayma, advogado, engenheiro eletrônico, autor de artigos e pesquisador conhecido do chamado “coronelismo eletrônico”, sustenta que a Internet e as redes sociais são meios de comunicação social eletrônica, fundamentando seu argumento no § 3.º do art. 222 da Constituição de 1988. Neste sentido, ele destaca que Nathaniel Persily em seu livro “A democracia pode sobreviver à Internet?”, relata que “o processo eleitoral americano de 2016 foi fortemente influenciado pelos meios de comunicação eletrônica e pelo uso intenso de recursos de manipulação e modulação dos eleitores por meio do uso de robôs, demonstrando que há um grande risco para a própria existência da democracia e a legitimidade das eleições.”<sup>8</sup>

Ao debater sobre a regulamentação da Internet, Bayma<sup>9</sup> informa que Alexander Galloway, escritor e programador, professor de Mídia e Cultura na Universidade de New York, considera que a

---

<sup>6</sup> Mesmo assim, vi problemas. As aplicações baseadas na matemática que impulsionam a economia dos dados basearam-se em escolhas feitas por seres humanos falíveis. Algumas dessas escolhas foram sem dúvida feitas com as melhores intenções. No entanto, muitos destes modelos codificaram preconceitos, mal-entendidos e preconceitos humanos nos sistemas de software que cada vez mais geriam as nossas vidas. Como deuses, esses modelos matemáticos eram opacos, seu funcionamento invisível para todos, exceto os sumos sacerdotes em seus domínios: matemáticos e cientistas da computação. Seus veredictos, mesmo quando errados ou prejudiciais, estavam além disputa ou recurso. E eles tendiam a punir os pobres e os oprimidos na nossa sociedade, ao mesmo tempo que tornamos os ricos mais ricos. (O’NEIL, 2016, tradução livre do autor).

<sup>7</sup>O’NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy**. New York: Crown, 2016, 272p. ISBN 9780553418811, p.10

<sup>8</sup>PERSILY, N. **Can Democracy survive the internet?** *Journal of Democracy*, Vol. 28, Number 2, April, p. 63-76, 2017.

<sup>9</sup>BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. **A comunicação social eletrônica na Constituição de 1988**. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 202, p.35-36.

Internet já é regulada e que não elimina totalmente a hierarquia, a organização e o controle. Para Galloway, o princípio originário da Internet é o controle, não a liberdade.

É fundamentalmente redundante dizer ‘internet regulamentada’. A internet é regulação e nada mais. Basta olhar para os protocolos. O ‘C’ no TCP/IP significa ‘Control’. Eu sou contra a ideia, que ainda é bastante comum, de que a internet é uma força que, fundamentalmente, elimina regulação, hierarquia, organização, controle etc. Redes distribuídas nunca estão ‘fora de controle’ – este é o pior tipo de ilusão ideológica. A questão fundamental, portanto, nunca é se existe ou não controle, mas de preferência perguntarmos: Qual é a qualidade desse controle? De onde ele vem? Ele é dominado pelos governos, ou é implantado no nível da infraestrutura das máquinas? Não tenho a pretensão de responder à questão sobre o poder do governo, pois há décadas e séculos de textos dedicados aos excessos do poder estatal. Ainda podemos ler esses livros. A minha contribuição é meramente ao nível da infraestrutura e da máquina. Qual é a especificidade da organização informacional? Esta é a questão básica do protocolo.<sup>10 11</sup>

Isto posto, também há necessidade de regular, por uma legislação específica, esse meio de comunicação social que é a Internet. Por outro lado, compreende-se que desde a sua origem até os dias atuais, a Internet transformou-se de um meio de comunicação *peer-to-peer* para um meio de comunicação de massa, cabendo, portanto, ser regulada como tal.

Para Bayma, as redes sociais devem ser reguladas, mas é preciso saber como regulá-las. Mas como fazer isso? “Na sociedade informacional em que se vive, grandes transações são realizadas por meio de grande quantidade de dados, voz e imagens (*big data*). Nessas transações, há de considerar-se que está presente uma lógica intencional e consequencial de interesse das *big techs*”, conclui Bayma<sup>12</sup>. Por que isso ocorre? Bayma responde citando o professor Eugêncio Bucci:

(...) as pessoas não sabem nada, absolutamente nada, sobre o funcionamento dos algoritmos que controlam milimetricamente o fluxo das informações e das diversões pelas redes afora. Na outra ponta, os algoritmos sabem tudo sobre o psiquismo de qualquer um que acesse um computador, um celular, um *tablet* ou um simples relógio de pulso, destes que monitoram exercícios físicos, batimentos cardíacos, pressão arterial, passos e braçadas. Estamos na sociedade do controle total – controle

<sup>10</sup>GALLOWAY, Alexander R. **Protocol**: how control exists after decentralization. Massachusetts Institute of Technology, MIT. ISBN 0-262-07247-5. 2004.

<sup>11</sup>SEGURADO, Rosemary; LIMA, Carolina Silva Mandú de; AMENI, Cauê S. **Regulamentação da internet**: perspectiva comparada entre Brasil, Chile, Espanha, EUA e França. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1551-1571.

<sup>12</sup>BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. **A comunicação social eletrônica na Constituição de 1988**. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023, p.68.

totalitário. [...] As pessoas, carinhosa e cinicamente chamadas de “usuárias”, trabalham de graça para as redes. [...] Como o totalitarismo dos nossos dias se tece pela exploração e pelo direcionamento do olhar, deve ser chamado de “totalitarismo escópico”. O olhar é o cimento que cola o desejo de cada um e cada uma à ordem avassaladora. Se queremos uma regulação para enfrentá-la, devemos começar por exigir transparência incondicional dos algoritmos. É inaceitável que uma caixa-preta opaca e impenetrável presida a comunicação social na esfera pública. Mais que inaceitável, é totalitário<sup>13</sup>.

Pariser afirma que não há uma mediação neutra realizada pelas plataformas digitais, como se fosse uma ferramenta neutra. Há, no entanto, uma interface personalizada, realizada pelos algoritmos que manipulam tudo que há em uma base de dados sobre cada usuário, “(...) na qual a ordem e a natureza dos conteúdos são responsivas às características obtidas de cada utilizador e aos interesses mercadológicos das empresas detentoras das plataformas”<sup>14</sup>.

Victor Oliveira Fernandes, no seu livro “Direito da Concorrência das Plataformas Digitais: entre Abuso de Poder Econômico e Inovação”, traz uma análise detida, “densa e profunda dos aspectos concorrenciais relacionados às plataformas digitais, em particular aqueles situados na fronteira entre as práticas comerciais ilícitas e os incentivos à inovação que devem existir nos mercados digitais destacando” “... as características das plataformas digitais, inclusive os seus aspectos conceituais e a complexidade da multiplicidade de lados.”<sup>15</sup>

É com esses referenciais teóricos que este pequeno ensaio, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, busca então, a partir da compreensão dos mercados digitais, proceder a uma pequena investigação das plataformas digitais face a questões colocadas pela digitalização da economia e do papel do antitruste nessas plataformas. Para isso, pretende-se contribuir com a discussão sobre a necessidade de dar transparência aos algoritmos no ambiente das plataformas de redes sociais; descortinando-se o véu dos algoritmos. Para usar essa metodologia investigaremos a experiência da China de regulação dos algoritmos.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup>BUCCI, Eugênio. **O totalitarismo escópico**. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/o-totalitarismo-escopico>. Acesso em: 5 mai. 2024.

<sup>14</sup>PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012

<sup>15</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais: entre abuso de poder econômico e inovação**. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 7

<sup>16</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais: entre abuso de poder econômico e inovação**. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p.9.

Para isso, divide-se este ensaio da seguinte forma.

Inicialmente, são apresentados os conceitos de plataformas digitais e de plataforma trazendo-se aqueles usados por Victor Fernandes referente aos aspectos econômicos fundamentais da formação desse modelo de negócios - plataformas ou mercados de múltiplos lados. Ele aborda os principais elementos constitutivos das estratégias de múltiplos lados e suas adaptações mais relevantes para a análise antitruste, examinando como empresas que atuam na internet empregam as estratégias de plataformas para monetizar dados pessoais em mercados de ferramentas de buscas, redes sociais e *marketplace*. Fernandes também observa as principais fontes de poder de mercado das plataformas digitais.

Passa-se, em seguida, a ver como a China lida com a regulação de algoritmos e seu impacto no direito econômico e na concorrência das plataformas.

Por fim, instiga-se a necessidade de que a legislação brasileira discipline sobre dar transparência aos usos dos algoritmos utilizados nas plataformas digitais.

## **1. PLATAFORMAS DIGITAIS: MODELOS DE NEGÓCIOS ONDE OS DADOS SÃO OS ATIVOS E OS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS SÃO MONETIZADOS.**

Segundo o pesquisador Victor Oliveira Fernandes, o conceito de "plataforma" passou por várias mudanças importantes desde os anos 2000. Antes do Google e Facebook, o termo já era estudado e teorizado em campos como economia e estudos de negócios, principalmente nos Estados Unidos, França e Japão. Empresas americanas como Microsoft, Intel e Cisco forneceram exemplos de como alcançar a "liderança da plataforma". Uma das teorias definiu plataformas como "mercados de dois lados", onde os operadores agregam compradores/usuários e vendedores/editores. Contribuições teóricas posteriores incorporaram trabalhos de áreas vizinhas, como economia, gestão estratégica e tecnologia da informação. Isso teve um impacto significativo nas estratégias de negócios implementadas pelas empresas de plataformas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. Fronteiras estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020, p.3.

Nesse mesmo sentido, Poell, Nieborg e Van Dick definem “plataformas como infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizadas por meio de coleta sistemática, processamento algorítmico, monetização e circulação de dados.”<sup>18</sup> Incluem nesse conceito os principais *stakeholders* ou “lados” nos mercados de plataforma: os usuários finais e os complementadores.

A formação desse modelo de negócios das plataformas é estudada por Victor Oliveira Fernandes, no Capítulo 2, da sua obra “Direito da concorrência das plataformas digitais: entre abuso de poder econômico e inovação.” Fernandes explora os aspectos econômicos fundamentais da formação desse modelo de negócios - plataformas (*platforms*) ou mercados de múltiplos lados (*multi-sided markets*) - e aborda os principais elementos constitutivos das estratégias de múltiplos lados e suas adaptações mais relevantes para a análise antitruste. Em seguida, ele examina “como empresas que atuam na internet empregam as estratégias de plataformas para monetizar dados pessoais em mercados de ferramentas de buscas, redes sociais e *marketplaces*”. Por fim, Fernandes discute as principais fontes de poder de mercado das plataformas digitais.<sup>19</sup>

Para ilustrar os modelos de negócios das plataformas, apresenta-se a figura abaixo.



Figura 1: Elementos do Ecosistema de Negócios Plataforma

<sup>18</sup>POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. Fronteiras estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020, p.4

<sup>19</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais: entre abuso de poder econômico e inovação.** 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 89.

Nesse mesmo olhar, Fernandes entende que melhor do que definir um conceito para as plataformas ou modelos de negócios de múltiplos lados é entender a forma de funcionamento que essas estratégias comerciais assumem. E “em que medida os modelos de negócios exigem adaptações na aplicação da metodologia antitruste tradicional, seja por propiciarem formas de abuso de poder econômicos baseados na exploração de dados, seja por desafiam o exame de efeitos anticompetitivos não relacionados a preços.”<sup>20</sup>

Continuando com essa compreensão, Fernandes leciona que “as plataformas não designam propriamente mercados antitruste, mas sim modelos de negócios caracterizados por alguma mobilidade no controle da forma de distribuição de bens e serviços e de intermediação de transações econômicas”. As estratégias comerciais das plataformas têm sido empregadas nos mercados digitais para monetizar anúncios publicitários. Coletando e tratando dados dos usuários, “a plataforma vende aos anunciantes a possibilidade de direcionar os anúncios de acordo com as preferências previstas desses usuários. Assim, monetizam os dados em estratégias de negócios de preço zero, o que permite que essas plataformas adquiram poder de mercado de maneiras particulares.”<sup>21</sup>

Para Fernandes, o tratamento de dados pelas plataformas digitais visa tanto a monetização de anúncios quanto a melhoria da qualidade dos conteúdos e serviços ofertados na plataforma. “Sobretudo os dados que contêm informações relativas às preferências e necessidades dos usuários servem de *input* para alimentação de algoritmos que permitem a personalização das ofertas e dos preços, bem como o aprimoramento de estratégias de *marketing* da plataforma.”<sup>22</sup>

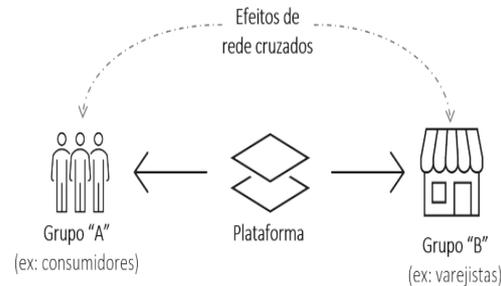
Para ilustrar os modelos de negócios para a análise antitruste em concreto, Fernandes elabora e apresenta a Figura 1.

---

<sup>20</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 94.

<sup>21</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 122

<sup>22</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p.110.



**Figura 2: Ilustração do modelo de plataformas de múltiplos lados**

Além das questões relacionadas ao poder de mercado das plataformas digitais, é importante considerar o fenômeno da plataformatização, que envolve a penetração das infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais das plataformas digitais em diferentes setores econômicos e esferas da vida. A plataformatização também reorganiza práticas e imaginários culturais em torno dessas plataformas, influenciando a forma como interagimos com a tecnologia e com o mercado.

Anne Helmond define plataformização como a “penetração de extensões das plataformas na Web e o processo no qual terceiros preparam seus dados para as plataformas”.

I use the term “platformization” to refer to the rise of the platform as the dominant infrastructural and economic model of the social web and the consequences of the expansion of social media platforms into other spaces online.<sup>23</sup>

Tarcízio Silva também contribui nesse conceito de plataformização ao afirmar que a plataformização significa concentração internacional de fluxos de dados e capital. “Ao mesmo tempo, está no cerne do bom resultado financeiro e mercadológico destas empresas o uso de algoritmos que promovem a eficiência na busca das métricas definidas como objetivos de negócio, que vão de indicadores de consumo de mídia a número de pontos de dados processados.”<sup>24</sup>

<sup>23</sup>Utilizo o termo “plataforma” para me referir à ascensão da plataforma como o modelo infraestrutural e económico dominante da web social e às consequências da expansão das plataformas de redes sociais para outros espaços online.” (tradução livre do autor). HELMOND, Anne. The Platformization of the Web: Making Web Data Platform Ready. *Social Media + Society*. 1. 10.1177/2056305115603080, 2015, p. 5.

<sup>24</sup>SILVA, Tarcízio. **RACISMO ALGORÍTMICO EM PLATAFORMAS DIGITAIS: MICROAGRESSÕES E DISCRIMINAÇÃO EM CÓDIGO**. In *Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: Olhares afrodiaspóricos / Organização e edição : Tarcízio Silva ; Revisão ortográfica : Toni C. , Demétrios dos Santos Ferreira , Tarcízio Silva ,*

José Van Dijck, professora de mídia e sociedade digital na Universidade de Utrecht, na Holanda, é autora, acompanhada de suas amigas Poell e De Waal, da obra “The platform society: Public values in a connective world” - (Sociedade da plataforma – valores públicos em um mundo conectado). Para elas, o surgimento da Web 2.0 teria criado as possibilidades para o atual estado das plataformas. Assim, elas abordam uma perspectiva analítica que “propõe que se deve apreender as transformações digitais das últimas décadas enquanto processo de criação de uma infraestrutura social com base digital”.

Em um outro artigo, José Van Dijck, Thomas Poell e David Nieborg escrevem que a plataformização é “a penetração de infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais de plataformas em diferentes setores econômicos e esferas da vida. E, a partir da tradição dos estudos culturais, concebemos esse processo como a reorganização de práticas e imaginações culturais em torno de plataformas”, as quais fornecem uma estrutura tecnológica para que outros possam construir.<sup>25 26</sup>

A professora José Van Dijck, em outro recente artigo, é categórica ao afirmar que as plataformas

(...) penetraram profundamente em todos os setores da sociedade, perturbando mercados, relações de trabalho e instituições, ao mesmo tempo que transformam práticas sociais e cívicas. Além disso, as dinâmicas das plataformas afetaram o cerne dos processos democráticos e de comunicação política. (...) É crucial estudar como os ecossistemas de plataforma operam, porque sabemos muito pouco sobre as operações técnicas das grandes plataformas, sua governança e modelos de negócios – em parte por serem segredos comerciais. (...) a digitalização e a “plataformização” das sociedades envolvem várias lutas intensas entre sistemas e os atores que os contestam, levantando questões importantes: quem deve ser responsável por ancorar valores públicos em sociedades de plataforma que são guiadas por algoritmos e alimentadas por dados? Que tipo de valores públicos devem ser negociados? E como o governo e os cidadãos (...) podem preservar certos valores sociais e culturais, sendo dependentes de um ecossistema de plataforma cuja arquitetura é baseada em valores comerciais e está enraizada em uma visão de mundo neoliberal?<sup>27</sup>

---

Gabriela Porfírio , Taís Oliveira ; Tradução : Vinícius Silva , Tarcízio Silva ; Ilustração de capa : Isabella Bispo ; Diagramação : Yuri Amaral ; Consultoria editorial : LiteraRUA – São Paulo, 2020. p.130.

<sup>25</sup>POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. Fronteiras estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020, p.3.

<sup>26</sup> POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. Fronteiras estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020, p.4.

<sup>27</sup>VAN DIJCK, José. **Governando sociedades digitais**: plataformas privadas, valores públicos. Governing digital societies: private platforms, public values. Artigo publicado originalmente em Computer Law & Security Review, v. 36,

Ela também considera que é preciso entender os principais mecanismos em ação nesse processo de plataformização para poder estabelecer uma regulação de forma democrática e efetiva.

Uma investigação sistemática sobre as conexões entre as dimensões institucionais e culturais da plataformização é particularmente crucial, pois trará ao primeiro plano as correspondências e tensões entre, por um lado, infraestruturas das plataformas globais, arranjos de mercado e estruturas de governança e, por outro, práticas e instituições locais e nacionais. Como as regras e normas políticas e culturais divergem amplamente em todo o mundo, o desafio é integrar plataformas na sociedade sem comprometer as tradições vitais de cidadania e sem aumentar as disparidades na distribuição de riqueza e poder.<sup>28</sup>

José Van Dijck, assim, conclama os países que quiserem que a Internet continue sendo um espaço democrático e aberto, promovam um esforço multissetorial de governos (supra) nacionais e locais, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos para elaborarem uma legislação que seja o resultado de negociações de valor entre todos os atores que são corresponsáveis pela governança das nossas sociedades digitais.

## **2. MAIOR TRANSPARÊNCIA: RETIRAR OS VÉUS DOS ALGORITMOS.**

O pesquisador e escritor Evgeny Morozov, em seu livro sobre as *big techs*, pergunta por que confiar em leis se a inteligência artificial (IA) pode fazer isso pelas pessoas? Seria uma regulação algorítmica, mas a quem pertencem esses algoritmos e a quem eles servem? Será que se pode “delegar cada vez mais tarefas a algoritmos que, avaliando os resultados de tarefas anteriores e quaisquer alterações nas predileções individuais e nas curvas da indiferença, se reajustariam e revisariam suas regras de funcionamento.”<sup>29</sup>

---

p. 105377, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105377>. In PAULUS: Revista de Comunicação da FAPCOM, [S. l.], v. 6, n. 12, 2023. DOI: 10.31657/rcp.v6i12.632. Disponível em: //revista.fapcom.edu.br/index.php/revista-paulus/article/view/632. Acesso em: 3 maio. 2024. p.34

<sup>28</sup>POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. *Fronteiras estudos midiáticos*, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020, p.8.

<sup>29</sup>MOROZOV, Evgeny. **Big Tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução: Cláudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018, p.138.

É evidente que o mercado dos anos 2024 que surge do uso das novas tecnologias da Internet e das redes digitais é composto por agentes que realizam um novo processo de “transformação de matérias-primas palpáveis em mercadorias, via intermediação, por meio de plataformas digitais, das relações sociais-econômicas e da venda dos dados capturados dos usuários para a publicidade.”<sup>30</sup>

Ora, os algoritmos sempre estiveram na vida dos programadores, dos cientistas de dados, dos engenheiros e nos demais especialistas e técnicos de computadores. Mas, hoje, avançaram, estão no centro de nossas vidas. De toda a sociedade consumerista. Estão nas redes sociais, no Google, no Netflix, Instagram, Youtube, X ou filtros do Gmail. Mas também nos carros elétricos, nos elevadores, nas câmeras de monitoramento, nos celulares etc. E cada vez aprendem mais ao processarem dados.

Pedro Domingos, professor de ciências da computação na Universidade de Washington, nos EUA, e membro da Associação para o Avanço da Inteligência Artificial define o que é algoritmo: “Um algoritmo é uma sequência de instruções que dizem a um computador o que fazer.”<sup>31</sup>

Algoritmo não é um conceito novo. Mas também poderia ser definido a princípio como “uma sequência finita de instruções precisas que são implementáveis em sistemas de computação”<sup>32</sup>

As linguagens COBOL, FORTRAN, PASCAL, C++, PYTHON - todas linguagens de alto nível - permitem que se expresse os algoritmos de uma forma mais simples, processando um conjunto de instruções que são mais fáceis de usar. Por isso, o autor - engenheiro eletrônico e programador de computadores por muitos anos – adota o conceito de algoritmos como o conjunto de instruções que orientam a execução de tarefas específicas, enquanto a lógica de programação é a maneira como esses algoritmos são organizados para solucionar problemas e atingir um resultado desejado.

---

<sup>30</sup>NAPOLITANO, Carlo José; RANZANI, Luiz Henrique. Regulação Democrática de Plataformas de Rede Social: Possibilidades da Autorregulação Regulada no Brasil. Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura, São Cristóvão, v. 23, n. 3, p. 183–199, 2021. DOI: 10.54786/revista\_eptic.v23i3.16332. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/16332>. Acesso em: 2 maio. 2024. p.185

<sup>31</sup>DOMINGOS, Pedro. **The Master Algorithm**: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World Hardcover .September 22, 2015.

<sup>32</sup>OSOBA, Osonde A.; WELSER IV, William. **An intelligence in our image**: The risks of bias and errors in artificial intelligence. Rand Corporation, 2017.

A expressão algoritmo vem da latinização do nome do matemático e astrônomo árabe Mohamed al-Khwarizmi, que no século IX escreveu trabalhos de referência sobre álgebra”<sup>33</sup>

Mas a grande preocupação do autor deste ensaio é com a afirmação trazida por Parisier: “Os algoritmos que orquestram a nossa publicidade estão começando a orquestrar nossa vida.” Eles são capazes de examinar as coisas que fazemos ou aquilo que pessoas com gostos semelhantes apreciam, e tentam fazer conclusões a partir delas. Esses mecanismos de previsão funcionam como teorias em constante evolução sobre quem somos e o que faremos ou desejaremos em seguida. Em conjunto, eles criam um universo exclusivo de informações para cada pessoa – o que o Parisier chama de "bolha de filtro" - que transforma fundamentalmente a nossa forma de interação com ideias e informações.<sup>34</sup>

O que deve ser feito?

Primeiro é não se conceber os algoritmos como algo abstrato ou façanha técnica, e sim conhecer quais escolhas humanas e institucionais estão por trás de suas elaborações. Depois, é preciso saber como os algoritmos são convocados, recrutados e negociados como parte de esforços coletivos para conhecer e se tornar conhecido. Em seguida, não sujeitar o discurso e o conhecimento humano a lógicas procedimentais que sustentam toda a computação.<sup>35</sup>

Também é necessário saber como eles funcionam, onde são implantados ou o que os movimenta financeiramente; desvendar seu funcionamento interno e destacar seus critérios implícitos. Fazer uma investigação para saber

(...) por que os algoritmos estão sendo vistos como uma lógica de conhecimento confiável; como eles desmoronam e são reparados ao entrar em contato com o vai e vem do discurso público; e onde os pressupostos políticos podem estar gravados não só em seu design, mas também serem constitutivos da sua utilização e sua legitimidade generalizada.(...) Uma investigação sociológica sobre os algoritmos deve aspirar revelar o complexo funcionamento desta máquina de conhecimento, tanto o processo pelo qual ela escolhe as informações para os usuários, quanto o processo social pelo qual ela se torna um sistema legítimo. Mas pode haver algo, no

---

<sup>33</sup>PIERRO, Bruno de. **O mundo mediado por algoritmos**: Sistemas lógicos que sustentam os programas de computador têm impacto crescente no cotidiano. Revista Pesquisa FAPESP. 2024.

<sup>34</sup>PARISIER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p.11.

<sup>35</sup>GILLESPIE, Tarleton. **A relevância dos algoritmos**. Artigo publicado originalmente sob o título “The relevance of algorithms”. Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society (MIT Press, 2014). Traduzido por Amanda Jurno mediante autorização do autor e da editora. Revisão: Carlos d’Ándrea. São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 95-121, jan./abr. 2018, p.96.

final, impenetrável em relação aos algoritmos. Eles são projetados para trabalhar sem intervenção humana, são deliberadamente ofuscados, e trabalham com informações em uma escala que é difícil de compreender (pelo menos sem outras ferramentas algorítmicas) (...) Por fim, devemos considerar se os critérios avaliativos do algoritmo são estruturados por princípios políticos ou organizacionais específicos que têm eles mesmos ramificações políticas. Não é apenas se um algoritmo pode ser parcial para este ou aquele fornecedor, ou pode favorecer seus próprios interesses comerciais sobre outros. É uma questão sobre a importância das premissas filosóficas sobre o conhecimento relevante nas quais o algoritmo se baseia.<sup>36 37</sup>

### 3. COMO ESTÁ A REGULAÇÃO DOS ALGORITMOS NO BRASIL.

No Câmara dos Deputados está tramitando o Projeto de Lei n.º 2.768/22 que dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências, e baseia-se na Lei dos Mercados Digitais (DMA) da União Europeia. Na avaliação de Fernandes - Conselheiro do Conselho Administrativo do Tribunal de Defesa Econômica (CADE) - o PL

(...) Surge explicitamente no contexto das discussões globais sobre a adequação da política de concorrência para abordar práticas anticoncorrenciais por parte das principais plataformas tecnológicas. (...) A versão brasileira estabelece um regime regulatório assimétrico para empresas com “poder crucial de controle de acesso” (um análogo do conceito de gatekeeper), que estarão sujeitas a regras e obrigações vagamente definidas. Numa mudança inesperada, a aplicação da legislação será da responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), tradicionalmente encarregada de regular os prestadores de serviços de telecomunicações, e não da Autoridade da Concorrência Brasileira (CADE). (...) Fundamentalmente, a última versão da proposta brasileira carece de objetivos bem definidos, com consequências pouco claras dos princípios declarados para a regulação de plataformas. Essa ambiguidade cria incerteza sobre se as obrigações devem estar em conformidade ou ir além da priorização predominante do bem-estar

---

<sup>36</sup>GILLESPIE, Tarleton. **A relevância dos algoritmos**. Artigo publicado originalmente sob o título “The relevance of algorithms”. *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society* (MIT Press, 2014). Traduzido por Amanda Jurno mediante autorização do autor e da editora. Revisão: Carlos d’Ándrea. São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 95-121, jan./abr. 2018, p.105

<sup>37</sup>GILLESPIE, Tarleton. **A relevância dos algoritmos**. Artigo publicado originalmente sob o título “The relevance of algorithms”. *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society* (MIT Press, 2014). Traduzido por Amanda Jurno mediante autorização do autor e da editora. Revisão: Carlos d’Ándrea. São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 95-121, jan./abr. 2018, p.116-117.

do consumidor na política antitruste do Brasil . Além disso, a legislação adota uma abordagem regulamentar que pode ignorar a complexidade do poder das plataformas no contexto dos ecossistemas digitais . Além disso, o quadro de obrigações mais enxuto da proposta pode ignorar a oportunidade de analisar minuciosamente experiências internacionais que poderiam fornecer informações valiosas para a abordagem do Brasil. O PL 2.768 visa atualizar a política de concorrência, mas atingir esse objetivo requer uma reavaliação cuidadosa da legislação e uma discussão aberta com o público. A adoção de uma avaliação baseada em evidências e o aproveitamento de lições comparativas poderia melhorar significativamente a eficácia da proposta. <sup>38</sup>.

Os legisladores brasileiros concordam com essa avaliação de Fernandes, tanto é que a última ação legislativa do PL decidiu por realizar audiências públicas para receber novas contribuições.

Com relação à regulamentação da Inteligência Artificial (IA), tramita no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 21/20, originário da Câmara dos Deputados, que cria o marco legal do desenvolvimento e uso da Inteligência Artificial.

Os PLs não têm previsão de instrumentos de governança algorítmica<sup>39</sup>. E o mais grave é que esses Pls podem levar a uma conclusão equivocada de que o segredo industrial/comercial sempre prevalecerá.

Algo que também chama atenção nas propostas legislativas sobre regulação de sistemas digitais (quaisquer que sejam) é a ausência de definições claras em quase tudo que tramita nas Casas Legislativas. Isso não se justifica a não ser não deixar claro na lei o que é e como deve ser controlada cada ação realizada nos sistemas digitais – sejam as plataformas, os algoritmos, os APIs etc.aspecto

Por sua vez, o Executivo Federal também parece atento às necessidades de propor adequações “sobre a regulação econômica e concorrencial das plataformas digitais no Brasil”, bem como “alterações na lei de defesa da concorrência, se nova regulação é necessária, quais aspectos devem ser objeto de regulação e como coordenar a ação estatal para gestão do tema.”

---

<sup>38</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Avaliando criticamente as promessas e os perigos da proposta brasileira de Lei dos Mercados Digitais à luz de experiências internacionais.** *In:* Computer Law and Security Review. Volume 52, abril de 2024 , 105937. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0267364924000049#preview-section-cited-by> . Acesso em: 5 mai. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>.

<sup>39</sup>CANTARINI, Paolo. **Transparência no design tecnológico de algoritmos de IA.** *In:* Instituto de Estudos Avançado da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/catedras-e-convenios/catedra-oscar-sala/ensaios/transparencia-no-design-tecnologico-de-algoritmos-de-ia>. Acesso em: 5 mai. 2024.

Neste sentido, a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda encerrou em 2 de maio deste ano, uma tomada de subsídios - TOMADA DE SUBSÍDIOS Nº 1, DE 18 de janeiro de 2024<sup>40</sup> - para obter contribuições da sociedade “sobre o impacto econômico e concorrencial de grandes plataformas digitais – incluindo provedores de ferramentas de busca, mensageria instantânea, redes sociais e *marketplaces*.”<sup>41</sup>

Com relação à necessidade de dar transparência aos algoritmos, muito pouco, ou quase nada, foi suscitado nesse canal de participação popular para construção de uma legislação atual de regulação econômica e concorrencial das plataformas digitais no Brasil. Nas Orientações da Tomada de Subsídios, no item “II - Suficiência e adequação do modelo de regulação econômica e defesa da concorrência atual”, subitem 4, o texto base sugere a seguinte indagação:

II - Suficiência e adequação do modelo de regulação econômica e defesa da concorrência atual

(...)

4 - Algumas condutas com potenciais riscos concorrenciais tornaram-se relevantes nas discussões sobre plataformas digitais, incluindo: (i) a discriminação econômica por algoritmos; (ii) falta de interoperabilidade entre plataformas concorrentes em determinadas circunstâncias; (iii) o uso descomedido de dados pessoais coletados, associados a eventuais condutas discriminatórias; e (iv) o efeito de alavancagem de um produto da própria plataforma em detrimento de outros concorrentes em mercados adjacentes; entre outras. Em qual medida a lei de defesa da concorrência oferece dispositivos para mitigar preocupações concorrenciais que surgem a partir das relações verticais ou de complementariedade em plataformas digitais? Quais condutas com potencial anticompetitivo não seriam identificadas ou corrigidas por meio da aplicação do ferramental antitruste tradicional?<sup>42</sup>

A maioria das contribuições reforçam o entendimento de que o *enforcement* da Lei de Defesa da Concorrência – Lei n.º 12.529/2011<sup>43</sup> - é eficiente e não aumenta o risco de causar consequências

---

<sup>40</sup>BRASIL . Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-tomada-de-subsidios-n-1-de-18-de-janeiro-de-2024-538595079>. Acesso em: 5 mai. 2024.

<sup>41</sup>BRASIL. **TOMADA DE SUBSÍDIOS** – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrenca-plataformas-digitais> . Acesso em: 5 mai. 2024.

<sup>42</sup>BRASIL. **TOMADA DE SUBSÍDIOS** – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrenca-plataformas-digitais> . Acesso em: 5 mai. 2024.

<sup>43</sup>BRASIL. Lei n.º 12.529/2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 5 mai. 2024.

não intencionais. Das 14 contribuições apresentadas nenhum faz referência à transparência que deve ser dada aos algoritmos. Entretanto, destaca-se esta contribuição do Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC) com a mais propositiva das contribuições para esse item.

A atuação em forma de conglomerado possui diversas eficiências de mercado e pode gerar facilidades para consumidores. Entretanto, acarreta concentração de poder não somente em um mercado, mas em diversos mercados relacionados. Em casos de abuso, portanto, há maior chance dos efeitos deletérios serem amplificados. A título de exemplo, quando há compartilhamento de dados num conglomerado, há possibilidade de geração de riscos relacionados à alavancagem de posição por meio do cruzamento de dados pessoais em mercados correlatos, podendo levar a criação de vantagens irreplicáveis aos demais concorrentes.

Potencialmente qualquer conduta prejudicial ao mercado pode ser considerada anticompetitiva, visto que o art. 36 é meramente exemplificativo, algo que é positivo justamente pela dinamicidade do mercado e da dificuldade de regular condutas na mesma velocidade que são realizadas. Já que se trata de um rol exemplificativo, o ponto central, portanto, é a interpretação da autoridade concorrencial - seja em casos concretos e da consequente jurisprudência, seja por meio da realização de estudos de mercado.

Entretanto, sem prejuízo da aplicação da lei concorrencial, uma regulação mais específica poderia trazer mais segurança jurídica. Uma regulação *ex ante* de mercados digitais deveria trazer vedações mais nítidas, como ao compartilhamento de dados indevido, além tornar obrigatória a interoperabilidade (sob parâmetros de proteção de dados), diminuindo os custos de mudança de plataforma e facilitando tanto o *multihoming* quanto uma concorrência mais efetiva. Outros exemplos podem ser extraídos de eventuais estudos de mercado a serem realizados pela autoridade concorrencial e também pela inspiração em legislações estrangeiras, como é o caso do Digital Markets Act (DMA), da União Europeia, desde que interpretado conforme o contexto específico brasileiro.<sup>44</sup>

#### **4. A EXPERIÊNCIA DA CHINA NA REGULAÇÃO DOS ALGORITMOS E DA IA**

Quaisquer análises acadêmicas das experiências chinesas de regulação dos algoritmos e IA isentas é sempre difícil quando o acesso a essas informações ocorre pela Internet ou por outras bases de dados em ambientes digitais, face ao perturbador viés ideológico ocidental com relação à China. A maioria dos comentários e análises do arcabouço regulatório da economia e concorrência das

---

<sup>44</sup>BRASIL. TOMADA DE SUBSÍDIOS – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrencia-plataformas-digitais> . Acesso em: 5 mai. 2024.

grandes plataformas chinesas têm uma posição subliminar muito enviesada de preconceitos com a China. E, evidentemente, vêm amparados nas análises da mídia americana ou europeia.

No entanto, um fato é incontestável: a China é precursora nessas áreas. Pelo menos é o que dizem alguns artigos jornalísticos da Internet. Por exemplo: “A China foi um dos primeiros países a regular os algoritmos das plataformas, em 1º de março de 2022. (...) Como esses sites trabalham com sistemas de inteligência artificial, foi também uma das primeiras regulamentações dessa matéria no mundo. A ideia básica da lei é que os sistemas sejam transparentes na relação de consumo que o site oferece e nos propósitos do algoritmo quando se trata de recomendar produtos, uma das coisas mais irritantes na história da internet (...).”<sup>45</sup>

Mas o que é importante é que os chineses estão agindo por meio da Cyberspace Administration of China – agência reguladora estatal cuja principal função é acelerar a transição da economia para o modo digital - para dar mais transparência ao que os algoritmos fazem.

A publicidade dessas informações ainda é genérica, de acordo com informações divulgadas pela agência reguladora Cyberspace Administration of China, considerada uma das mais poderosas do país. Empresas como Taobao (a Amazon chinesa) dizem que fazem recomendações a partir do histórico de busca. Já a Doyuin (a versão chinesa do TikTok) afirma que suas indicações partem do comportamento do usuário, filtrado por meio de *likes* e *clicks*. É muito pouco, mas é um começo. O que vale copiar, no caso, é o princípio de que o consumidor tem o direito de saber o que o algoritmo faz com os dados e *clicks* dele. <sup>46</sup>

Em 2021, Ronaldo Lemos dizia que a regulação chinesa já se voltava “ao uso de tecnologias de recomendação feitas por algoritmos” incluindo “personalização, rankings, seleção, busca, filtragem, despachos, tomadas de decisão e outras modalidades de oferta de informação para os usuários”.

---

<sup>45</sup> PODER 360. **China digital tem coisas a ensinar para o Brasil de Lula.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/futuro-indicativo/china-digital-tem-coisas-a-ensinar-para-o-brasil-de-lula/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

<sup>46</sup> PODER 360. **China digital tem coisas a ensinar para o Brasil de Lula.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/futuro-indicativo/china-digital-tem-coisas-a-ensinar-para-o-brasil-de-lula/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

Prosseguindo, o autor desse artigo relata que na regulação da IA, por exemplo, a China busca “construir um quadro jurídico abrangente para a IA responsável, centrando-se em quatro dimensões: dados, algoritmos, plataformas e cenários de aplicação. (...) Em termos gerais, os algoritmos devem seguir princípios como ética, equidade, justiça, abertura e transparência. (...) Além disso, as normas determinam que as empresas de tecnologia devem tomar especial cuidado ao criar modelos de classificação dos usuários, não podendo usar informações ou palavras-chave que sejam prejudiciais ou discriminatórias com relação aos interesses dos usuários”.<sup>47</sup>

Para ele, a legislação chinesa já prevê a possibilidade de inspecionar o funcionamento dos algoritmos, determinando a abertura dos seus parâmetros de funcionamento em casos específicos. Determinando que “quando algoritmos forem utilizados para o despacho de tarefas para trabalhadores, devem considerar a questão do tempo de trabalho, a forma de alocação do trabalho, a remuneração e o pagamento, além de assegurar os direitos do trabalhador” Por fim, sabe-se que a legislação chinesa dispõe sobre algoritmo específica um requisito de licenciamento para prestadores de serviços de recomendação algorítmica que operam em notícias online e proíbe a geração algorítmica de notícias falsas.<sup>48</sup>

Aqui se apresenta, em tradução livre, um site com a legislação chinesa afim. Legislação chinesa<sup>49 50 51</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ciente do feito de abordar em um espaço reduzido e de maneira tão expedita questões tão relevantes de um setor complexo e importante para a sociedade brasileira, este ensaio pretendeu afirmar a necessidade de dar transparência aos algoritmos e o que eles fazem. E mais, conhecê-los e poder controlá-los. Os sistemas de inteligência artificial não podem ser alimentados com dados que

---

<sup>47</sup> LEMOS, Ronaldo. **China cria a primeira regulação para algoritmos**. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/artigos/china-cria-a-primeira-regulacao-para-algoritmos/>. Acesso em: 2 mai. 2024.

<sup>48</sup> LEMOS, Ronaldo. **China cria a primeira regulação para algoritmos**. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/artigos/china-cria-a-primeira-regulacao-para-algoritmos/>. Acesso em: 2 mai. 2024.

<sup>49</sup> Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas/digital-business-laws-and-regulations/china>. Acesso em: 23 mai. 2024.

<sup>50</sup> Disponível em: <http://mg.mofcom.gov.cn/article/policy/201912/20191202923971.shtml#:~:text=Article%2035%20An%20e%2Dcommerce,or%20its%20transactions%20with%20other>. Acesso em: 23 mai. 2024.

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.dataguidance.com/notes/china-data-protection-overview>. Acesso em 23 mai. 2024.

não refletem a imparcialidade sob pena desses procedimentos reforçarem padrões discriminatórios e, no caso, contribuirão para ofender os princípios basilares da legislação antitruste. Afinal, “sem mecanismos de regulamentação, responsabilização e transparência, poderá haver perdas financeiras e questões jurídicas, além de levantar questões morais e éticas. E qual será o impacto na economia digital e a consequente necessidade de reformulação do *enforcement* antitruste no contexto da economia digital.”<sup>52 53</sup>

Este ensaio procurou levantar a importância de se afirmar que os algoritmos não são algo abstrato ou façanha técnica. É necessário conhecer quais escolhas humanas e institucionais estão por trás de suas elaborações. Como eles são convocados, recrutados e negociados como parte de esforços coletivos para conhecer e se tornar conhecido. Enfim, desvendar seu funcionamento interno e destacar seus critérios implícitos.

Retirar o véu dos algoritmos será apenas o começo.

## REFERÊNCIAS

BAYMA, Israel Fernando de Carvalho. **A comunicação social eletrônica na Constituição de 1988**. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.529/2011**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 5 mai. 2024.

BRASIL. **TOMADA DE SUBSÍDIOS** – Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrenca-plataformas-digitais>. Acesso em: 5 mai. 2024.

BRASIL. **TOMADA DE SUBSÍDIOS**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-tomada-de-subsidios-n-1-de-18-de-janeiro-de-2024-538595079>. Acesso em: 5 mai. 2024.

BUCCI, Eugênio. **O totalitarismo escópico**. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/o->

---

<sup>52</sup>FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p.116.

<sup>53</sup> LEMOS, Ronaldo. **China cria a primeira regulação para algoritmos**. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/artigos/china-cria-a-primeira-regulacao-para-algoritmos/>. Acesso em: 2 mai. 2024.

totalitarismo-escopico. Acesso em: 5 mai. 2024.

CANTARINI, Paolo. **Transparência no design tecnológico de algoritmos de IA**. In: Instituto de Estudos Avançado da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/catedras-e-convenios/catedra-oscar-sala/ensaios/transparencia-no-design-tecnologico-de-algoritmos-de-ia>. Acesso em: 5 mai. 2024.

DOMINGOS, Pedro. **The Master Algorithm**: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World Hardcover. September 22, 2015.

FERNANDES, Victor Oliveira. **Avaliando criticamente as promessas e os perigos da proposta brasileira de Lei dos Mercados Digitais à luz de experiências internacionais**. In: Computer Law and Security Review. Volume 52, abril de 2024 , 105937. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0267364924000049#preview-section-cited-by> . Acesso em: 5 mai. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>.

FERNANDES, Victor Oliveira. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre abuso de poder econômico e inovação. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

GALLOWAY, Alexander R. **Protocol**: how control exists after decentralization. Massachusetts Institute of Technology, MIT. ISBN 0-262-07247-5. 2004.

GILLESPIE, Tarleton. **A relevância dos algoritmos**. Artigo publicado originalmente sob o título “The relevance of algorithms”. Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society (MIT Press, 2014). Traduzido por Amanda Jurno mediante autorização do autor e da editora. Revisão: Carlos d’Andréa. São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 95-121, jan./abr. 2018.

LEMOS, Ronaldo. **China cria a primeira regulação para algoritmos**. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/artigos/china-cria-a-primeira-regulacao-para-algoritmos/>. Acesso em: 2 mai. 2024.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução: Cláudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018.

NAPOLITANO, Carlo José; RANZANI, Luiz Henrique. **Regulação Democrática de Plataformas de Rede Social**: Possibilidades da Autorregulação Regulada no Brasil. Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura, São Cristovão, v. 23, n. 3, p. 183–199, 2021. DOI: 10.54786/revista\_eptic.v23i3.16332. Disponível em: Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/16332>. Acesso em: 2 maio. 2024.

O’NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction**: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. New York: Crown, 2016, 272p. ISBN 9780553418811.

OSOBA, Osonde A.; WELSER IV, William. **An intelligence in our image**: The risks of bias and errors in artificial intelligence. Rand Corporation, 2017.

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PERSILY, N. **Can Democracy survive the internet?** *Journal of Democracy*, Vol. 28, Number 2,

April, p. 63-76, 2017.

PIERRO, Bruno de. **O mundo mediado por algoritmos**: Sistemas lógicos que sustentam os programas de computador têm impacto crescente no cotidiano. Revista Pesquisa FAPESP. 2024.

PODER 360. **China digital tem coisas a ensinar para o Brasil de Lula**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/futuro-indicativo/china-digital-tem-coisas-a-ensinar-para-o-brasil-de-lula/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

PODER360. **Setor elétrico: investimento até 2030 pode ser 17% menor que recomendado. 2021**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/setor-eletrico-investimento-ate-2030-pode-ser-17-menor-que-recomendado/>. Acesso em: 27 set. 2022.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. **Plataformização**. Fronteiras estudos midiáticos, v. 22, n. 1, p. 2-10, 2020.

SEGURADO, Rosemary; LIMA, Carolina Silva Mandú de; AMENI, Cauê S. **Regulamentação da internet**: perspectiva comparada entre Brasil, Chile, Espanha, EUA e França. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1551-1571.

SILVA, Tracizio. **RACISMO ALGORÍTMICO EM PLATAFORMAS DIGITAIS: MICROAGRESSÕES E DISCRIMINAÇÃO EM CÓDIGO**. In: Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: Olhares afrodiaspóricos/Organização e edição: Tarcízio Silva; Revisão ortográfica: Toni C., Demetrios dos Santos Ferreira, Tarcízio Silva, Gabriela Porfírio, Taís Oliveira; Tradução: Vinícius Silva, Tarcízio Silva; Ilustração de capa: Isabella Bispo; Diagramação: Yuri Amaral; Consultoria editorial: LiteraRUA. São Paulo, 2020.

VAN DIJCK, José. **Governando sociedades digitais**: plataformas privadas, valores públicos. Governing digital societies: private platforms, public values. Artigo publicado originalmente em Computer Law & Security Review, v. 36, p. 105377, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.105377>. In: PAULUS: Revista de Comunicação da FAPCOM, [S. l.], v. 6, n. 12, 2023. DOI: 10.31657/rcp.v6i12.632. Disponível em: [//revista.fapcom.edu.br/index.php/revista-paulus/article/view/632](http://revista.fapcom.edu.br/index.php/revista-paulus/article/view/632). Acesso em: 3 maio. 2024.

**PONTO CEGO NO SISTEMA DE PRECEDENTES:  
A RECUSA À RECLAMAÇÃO PARA OBSERVÂNCIA DE ACÓRDÃO PROFERIDO  
EM RECURSO ESPECIAL REPETITIVO**

*Blind Spot:*

*Lack of enforcement of binding decisions*

Pedro Corrêa Pertence\*

**Resumo:** A despeito da promoção normativa e cultural de um sistema de precedentes obrigatórios, acentuada pelo CPC/15, o Superior Tribunal de Justiça considera inadmissíveis as reclamações formuladas para observância das decisões proferidas pelo Tribunal sob o rito de julgamento dos recursos repetitivos. O texto dialoga de forma crítica com os fundamentos desse entendimento, contrapondo-os à posição dissonante do Supremo Tribunal Federal e à densidade conceitual do acesso à justiça. A conclusão é que essa recusa ao cabimento da reclamação caracteriza um ponto cego no sistema de precedentes.

**Palavras-chave:** Precedentes. Recursos repetitivos. Reclamação. Acesso à justiça.

**ABSTRACT:** *Brazilian procedural law establishes a system based on the mandatory nature of Higher Courts interpretation. However, there is a historical cultural resistance regarding the recognition of such effect to judicial interpretation. This article aims at a systemic blind spot., i.e., the refuse to acknowledge its own duty of establishing boundaries of the binding precedent by the Superior Tribunal de Justiça, higher court responsible for establishing how lower courts should interpret apply federal law.*

**Key words:** *Binding precedente. Boundaries. Control. Access to justice.*

## 1. INTRODUÇÃO

O respeito aos precedentes já inspirava em alguma medida o Código de Processo Civil de 1973, tendência consolidada pelo Código de 2015, em especial, nos artigos 926 e 927, que estabelecem, respectivamente, o dever de uniformização de jurisprudência, a ser preservada estável, íntegra e coerente; e os julgados e enunciados a serem observados pelos juízes e tribunais.<sup>1</sup>

---

\*Advogado, Mestrando Acadêmico em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. [pedropertence@rpla.adv.br](mailto:pedropertence@rpla.adv.br).

Associa-se à cultura de valorização dos precedentes o movimento de objetivação do processo<sup>2</sup>, firmado pela Emenda Constitucional 45/2004, com a criação das Súmulas Vinculantes e do instituto da Repercussão Geral, e impulsionado pelas reformas processuais que instituíram e disciplinaram os ritos da repercussão geral e dos recursos repetitivos. Também nessa direção mobilizou-se o CPC/2015.

De fato, ao menos desde a década de 1960 já integra nosso ordenamento jurídico elemento basilar de um sistema de precedentes, qual seja, a Súmula da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, idealizada pelo Ministro Victor Nunes Leal e criada por norma regimental de 1963. Ainda naquele ano, foram aprovados os primeiros 370 enunciados, redigidos pelo próprio Victor Nunes Leal, que vieram a ser publicados no começo do ano subsequente. Já ali, era manifesto o objetivo de um sistema de precedentes: proporcionar segurança jurídica, mediante a fixação de jurisprudência estável e coerente, para orientar o julgamento de casos semelhantes e aumentar a eficiência da prestação jurisdicional<sup>3</sup>. Buscava-se prevenir, nas palavras do criador, a *anarquia jurisprudencial* substantivada pela interpretação dissonante da mesma questão de direito; e, ainda, abreviar o julgamento dos casos repetitivos e as protelações deliberadas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> DIDIER e SOUZA (2015) afirmam que o valor do precedente já era reconhecido desde o período imperial. Teori ZAVASCKI (2017), a seu turno, apontava que a valorização dos precedentes se tornou manifesta a partir da Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal, que – considera – seguiu importantíssima para viabilizar a “força persuasiva dos precedentes da Corte”. Zavascki apontava, também, que o mecanismo de uniformização de jurisprudência e de edição de súmulas previsto no artigo 479 do CPC/1973 evidenciava “a preocupação em dar tratamento isonômico aos demais casos semelhantes”. Citava, ainda, a LC/1979 e a Lei 8.038/1990, que expandiram a força das súmulas ao dotar o relator de poderes monocráticos para negar seguimento a recurso contrário aos enunciados; e as reformas processuais ocorridas a partir de 1994, que também alargaram os poderes do relator.

<sup>2</sup> Osmar CÔRTEZ (2019) refere-se à objetivação em si como “fenômeno de mudança de paradigma”, que descreve da seguinte forma:

“As Cortes focam mais sua atuação na definição de teses (objetivo) que surtirão efeitos em outros processos (subjetivo). As decisões tomadas pelos Tribunais, ainda que não em processos típicos de controle concentrado (objetivos), produzem efeitos para além do caso concreto e afetam outros processos (subjetivos). A preocupação maior é fixar teses, fugindo do papel tradicional dos julgamentos caso a caso (individualismo, bipolaridade e subjetivismo)”.

<sup>3</sup> LEAL, Victor Nunes, Problemas de Direito Público e outros problemas, vol. 2, Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 50.

<sup>4</sup> “Foi dessa maneira, colocando-se um pé adiante do outro, que nasceu a Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Ela atende, portanto, a vários objetivos: é um sistema oficial de referência dos precedentes judiciais mediante a simples citação de um número convencional; distingue a jurisprudência firme daquela que se acha em vias de fixação; atribui à jurisprudência firme conseqüências processuais específicas para abreviar o julgamento dos casos que se repetem e exterminar as protelações deliberadas” (LEAL, Victor Nunes, (...), 1997, p. 42).

Assim como o precedente no *common law*, o instituto foi criado como ponto de partida<sup>5</sup>, sem aplicação obrigatória, mas era evidente desde sempre sua pretensão elementar – *eliminar ou diminuir os dissídios de jurisprudência* –, fio condutor de um sistema de precedentes. Essa natureza foi realçada em acórdão do Supremo Tribunal Federal da lavra do Ministro Prado Kelly, mediante citação de argumento articulado por Victor Nunes em palestra pública<sup>6</sup>.

A Constituição Federal de 1988 transmitiu a tarefa de interpretação da lei federal do Supremo Tribunal Federal – que acumulava a incumbência com a guarda da Constituição – ao Superior Tribunal de Justiça. Assim como o STF dispõe, atualmente, da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral – que é, simultaneamente, um requisito do recurso extraordinário e o procedimento julgamento –, as reformas processuais asseguraram ao Superior Tribunal de Justiça instrumento com finalidade semelhante, qual seja, a sistemática dos *recursos especiais repetitivos*.

Nesse procedimento de julgamento próprio, questões de direito repetitivas são afetadas aos órgãos hierarquicamente superiores do Tribunal – as Seções ou a Corte Especial, de acordo com a natureza da questão de direito –, que definem interpretações vinculantes para as Turmas do STJ e para as instâncias ordinárias, a fim de uniformizar a aplicação da Lei e agilizar os julgamentos de causas semelhantes.

Aguarda regulamentação, ainda, o filtro da *relevância da questão federal*, introduzida pela Emenda Constitucional 125/2022, que desonerará o Superior Tribunal de Justiça de julgar questões reputadas irrelevantes.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> “É preciso compreender que o caso decidido, isto é, o precedente, é quase universalmente tratado como apenas um ponto de partida. Diz-se que o caso decidido estabelece um princípio, e ele é, na verdade, um principium, um começo, na verdadeira acepção etimológica da palavra. Um princípio é uma suposição que não põe obstáculo a maiores indagações. Como ponto de partida, o juiz no sistema do common law afirma a pertinência de um princípio extraído do precedente considerado pertinente. Ele, depois, trata de aplicá-lo, moldando e aplicando aquele princípio de forma a alcançar a realidade da decisão do caso concreto que tem diante de si.” (RE, Edward Dominic, *Stare Decisis* – tradução de Ellen Gracie Northfleet, Revista Forense, volume 327, 1990).

<sup>6</sup> “Firmar a jurisprudência de modo rígido não seria um bem, nem mesmo seria viável. A vida não pára, nem cessa a criação legislativa e doutrinária do direito. Mas vai uma enorme diferença entre a mudança que é freqüentemente necessária, e a anarquia jurisprudencial, que é descalabro e tormento. Razoável e possível é o meio termo, para que o Supremo Tribunal possa cumprir o seu mister de definir o direito federal, eliminando ou diminuindo os dissídios de jurisprudência.” (HC 42.958/SP, DJ de 8.6.1966).

<sup>7</sup> **CR/1988**

Art. 105 (...) “§ 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

Nesse contexto, de contínua promoção legislativa e cultural no sentido da construção de um sistema de precedentes e de objetivação do processo, a reclamação, instrumento processual criado originalmente mediante emprego da teoria dos *poderes implícitos*<sup>8</sup>, ganhou contornos mais densos pelo CPC/2015.

Ocorre que, sob o pretexto de preservar o duplo juízo de admissibilidade dos recursos que o projeto inicialmente aprovado extinguiu, a Lei 13.256/2016, promulgada no período de vacância do Código, promoveu mudanças que abalaram a coerência lógica do percurso recursal. Daí, apesar da ampliação das hipóteses legais de cabimento da reclamação pelo novo Código, no julgamento da RCL 36.476/SP a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça STJ assentou a inadmissibilidade do instrumento “para a observância de acórdão proferido em recursos especial e extraordinário repetitivos”.

Este texto propõe uma análise crítica desse paradigma, contrapondo-o ao dever de o Tribunal estabilizar sua jurisprudência de forma íntegra, coerente e uniforme. Considera-se, de início, que o entendimento subverte o conceito de racionalização da prestação jurisdicional, eliminando da equação a segurança jurídica e o acesso à justiça como objetivos fundamentais.

## **2. O CPC/2015 E O ACÓRDÃO DA RCL 36.476/SP**

Como se disse, a Lei 13.256/2016 modificou o texto original aprovado do Código de Processo Civil de 2015 às vésperas do início de sua vigência, para preservar o duplo juízo de admissibilidade dos recursos especial e extraordinário. Inicialmente, o artigo 1.030 previa a remessa dos autos ao tribunal superior *independentemente de juízo de admissibilidade*, mas recebeu nova redação, que institui e disciplina o juízo de admissibilidade na origem. No que importa à discussão, o dispositivo incumbe ao Presidente ou o Vice do tribunal *negar*

---

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.”

<sup>8</sup> A respeito da origem histórica da reclamação, em especial, da *Implied Power Theory*, ver BATISTA (2021).

*seguimento* a recurso interposto contra acórdão proferido em conformidade com entendimento exarado sob os regimes de repercussão geral ou recurso repetitivo (inciso I, ‘a’ e ‘b’). Nesse caso, inovou a Lei 13.256/2016, por meio da inclusão do §2º do artigo 1.030, segundo o qual a decisão que negar seguimento ao recurso especial ou extraordinário com base em precedente qualificado *não* autoriza a interposição do agravo ao tribunal superior (arts. 1.030, §1º c/c 1.042), mas, sim, de agravo interno ao órgão superior do tribunal de origem.

Bifurcou-se, assim, o caminho procedimental de acordo com o fundamento do juízo negativo de admissibilidade na origem. Donde a consideração introdutória de que a Lei 13.256/2016 fez confundir a lógica do percurso recursal.

A questão é: e se o tribunal de origem – seja no julgamento da apelação ou no juízo de admissibilidade – interpretar mal o precedente qualificado, isto é, aplicá-lo em situação concreta que subverta sua racionalidade ou deixar de aplicá-lo em questão de direito essencialmente idêntica à tratada no paradigma? Inviabilizado o agravo ao respectivo tribunal superior em razão do fundamento do juízo negativo de admissibilidade, a reclamação é, ou não, o instrumento processual de controle da observância do entendimento vinculante?

O artigo 988 do CPC/2015, base legal da reclamação, previa, no inciso IV, seu cabimento para “garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de precedente proferido em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência”. Modificado pela Lei 13.256/2016, aludido inciso passou a prever a reclamação para “garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência”.

Por outro lado, o §5º afirmava inadmissível apenas a reclamação proposta depois do trânsito em julgado da decisão reclamada, mas a Lei 13.256/2016 definiu outra hipótese de inadmissibilidade, qual seja, sua propositura “para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, *quando não esgotadas as instâncias ordinárias*”.

Esse o contexto, o acórdão da RCL 36.476/SP, publicado no início de 2020, define o cabimento da reclamação para observância de precedente qualificado no Superior Tribunal de Justiça.<sup>9</sup>

Por anos até aquele julgamento, em decorrência do movimento de objetivação do processo acentuado pelo CPC/2015, a utilidade do instrumento vinha sendo ampliada pela jurisprudência<sup>10</sup>. Porém, decidiu a Corte Especial que “a admissão da reclamação na hipótese

---

<sup>9</sup> RECLAMAÇÃO. RECURSO ESPECIAL AO QUAL O TRIBUNAL DE ORIGEM NEGOU SEGUIMENTO, COM FUNDAMENTO NA CONFORMIDADE ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E A ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO STJ EM RECURSO ESPECIAL REPETITIVO (RESP 1.301.989/RS - TEMA 658). INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO INTERNO NO TRIBUNAL LOCAL. DESPROVIMENTO. RECLAMAÇÃO QUE SUSTENTA A INDEVIDA APLICAÇÃO DA TESE, POR SE TRATAR DE HIPÓTESE FÁTICA DISTINTA. DESCABIMENTO. PETIÇÃO INICIAL. INDEFERIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. Cuida-se de reclamação ajuizada contra acórdão do TJ/SP que, em sede de agravo interno, manteve a decisão que negou seguimento ao recurso especial interposto pelos reclamantes, em razão da conformidade do acórdão recorrido com o entendimento firmado pelo STJ no REsp 1.301.989/RS, julgado sob o regime dos recursos especiais repetitivos (Tema 658).

2. Em sua redação original, o art. 988, IV, do CPC/2015 previa o cabimento de reclamação para garantir a observância de precedente proferido em julgamento de "casos repetitivos", os quais, conforme o disposto no art. 928 do Código, abrangem o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os recursos especial e extraordinário repetitivos.

3. Todavia, ainda no período de *vacatio legis* do CPC/15, o art. 988, IV, foi modificado pela Lei 13.256/2016: a anterior previsão de reclamação para garantir a observância de precedente oriundo de ‘casos repetitivos’ foi excluída, passando a constar, nas hipóteses de cabimento, apenas o precedente oriundo de IRDR, que é espécie daquele.

4. Houve, portanto, a supressão do cabimento da reclamação para a observância de acórdão proferido em recursos especial e extraordinário repetitivos, em que pese a mesma Lei 13.256/2016, paradoxalmente, tenha acrescentado um pressuposto de admissibilidade - consistente no esgotamento das instâncias ordinárias - à hipótese que acabara de excluir.

5. Sob um aspecto topológico, à luz do disposto no art. 11 da LC 95/98, não há coerência e lógica em se afirmar que o parágrafo 5º, II, do art. 988 do CPC, com a redação dada pela Lei 13.256/2016, veicularia uma nova hipótese de cabimento da reclamação. Estas hipóteses foram elencadas pelos incisos do caput, sendo que, por outro lado, o parágrafo se inicia, ele próprio, anunciando que trataria de situações de inadmissibilidade da reclamação.

6. De outro turno, a investigação do contexto jurídico-político em que editada a Lei 13.256/2016 revela que, dentre outras questões, a norma efetivamente visou ao fim da reclamação dirigida ao STJ e ao STF para o controle da aplicação dos acórdãos sobre questões repetitivas, tratando-se de opção de política judiciária para desafogar os trabalhos nas Cortes de superposição.

7. Outrossim, a admissão da reclamação na hipótese em comento atenta contra a finalidade da instituição do regime dos recursos especiais repetitivos, que surgiu como mecanismo de racionalização da prestação jurisdicional do STJ, perante o fenômeno social da massificação dos litígios.

8. Nesse regime, o STJ se desincumbe de seu múnus constitucional definindo, por uma vez, mediante julgamento por amostragem, a interpretação da Lei federal que deve ser obrigatoriamente observada pelas instâncias ordinárias. Uma vez uniformizado o direito, é dos juízes e Tribunais locais a incumbência de aplicação individualizada da tese jurídica em cada caso concreto.

9. Em tal sistemática, a aplicação em concreto do precedente não está imune à revisão, que se dá na via recursal ordinária, até eventualmente culminar no julgamento, no âmbito do Tribunal local, do agravo interno de que trata o art. 1.030, § 2º, do CPC/15.

10. Petição inicial da reclamação indeferida, com a extinção do processo sem resolução do mérito. (Rcl n. 36.476/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe de 6/3/2020).

<sup>10</sup> CÔRTEES, 2019.

em comento atenta contra a finalidade da instituição do regime dos recursos especiais repetitivos, que surgiu como mecanismo de racionalização da prestação jurisdicional do STJ, perante o fenômeno social da massificação dos litígios”.

Esse entendimento, majoritário por nove votos a quatro, se impõe às Seções, órgãos fracionários competentes, em regra, para julgamento das reclamações, e impede, portanto, sejam admitidas aquelas formuladas para assegurar respeito aos entendimentos vinculantes do Tribunal proferidos nos julgamentos de recursos repetitivos.

O voto condutor do julgado, da Ministra Nancy Andrigli, se reporta à gênese da reclamação e à sua criação, pelo Supremo Tribunal, como instrumento para preservação de sua competência e da autoridade de seus julgamentos; na sequência, afirma que o regime de recursos repetitivos fez aumentar o número de reclamações no STJ; e considera que, historicamente, a reclamação sempre serviu apenas “às partes de uma determinada relação processual”.

A posição majoritária representada pelo voto da relatora argumenta, ainda, que, embora a redação original do artigo 988 do Código de Processo Civil de 2015 previsse a reclamação com essa finalidade, a Lei 13.256/2016 teria alterado o inciso IV do artigo 988, a fim de promover “a supressão do cabimento para a observância de acórdão proferido em recursos especial e extraordinário repetitivos”.

O acórdão reconhece que, como se disse, a mesma Lei 13.256/2016 também modificou o §5º do permissivo legal, para rejeitar a admissibilidade da reclamação com essa finalidade “quando não esgotadas as instâncias ordinárias”, o que permitiria deduzir que, assim, ela seria cabível contanto que exauridas as instâncias ordinárias; mas invoca as orientações da Lei Complementar 95/1998 – sobre técnica legislativa – para afirmar que “não se mostra coerente afirmar que o parágrafo 5º, inciso II, do art. 988 veicularia uma nova hipótese de cabimento da reclamação”.

Argumenta-se, ainda, que o contexto político revelaria a intenção legislativa de desonerar o Superior Tribunal de Justiça “do julgamento de reclamações e agravos que tenham por objeto temas decididos em recursos repetitivos e em repercussão geral”. No ponto, muito embora reconheça não ter sido esse o teor da redação aprovada pelo Parlamento, o voto majoritário busca argumento na justificativa do projeto inicial da Lei 13.256/2016 – que previa explicitamente a inadmissibilidade da reclamação proposta perante o Supremo Tribunal ou o Superior Tribunal de Justiça para garantir a observância de precedente de repercussão geral ou

de recurso especial em questão repetitiva sob o pretexto de desafogar as Cortes superiores –, para afirmar que “a norma visou, nesse particular, ao fim da reclamação dirigida ao STJ e ao STF para o controle da aplicação dos acórdãos sobre questões repetitivas.

Segundo o acórdão, a Lei teria compensado os jurisdicionados ao prever o cabimento de ação rescisória quando aplicado erroneamente o precedente; e, ao estabelecer a definição de teses *por* amostragem, o sistema dos recursos repetitivos atuaria “com eficácia obrigatória no sistema verticalizado judicial”, cabendo apenas aos “Tribunais locais, onde efetivamente ocorre a distribuição da justiça, a aplicação da orientação paradigmática”.

O voto majoritário deduz, por fim, as seguintes conclusões: “assim erigido o sistema, não se consegue conceber que seja admitido o cabimento da reclamação para que seja examinada a aplicação supostamente indevida ou errônea de precedente oriundo de recurso especial repetitivo”; e “não é o cabimento da reclamação que torna obrigatória a observância da orientação firmada por esta Corte em seus precedentes. O efeito obrigatório decorre do próprio sistema de precedentes construído no CPC”.

Em resumo, portanto, o acórdão confia ao tribunal estadual ou regional a interpretação definitiva do precedente.

### **3. O ARGUMENTO DE ORDEM PRÁTICA, A DICOTOMIA DE ENTENDIMENTOS E O ACESSO À JUSTIÇA**

O caráter prospectivo dos precedentes serve não só à premissa de isonomia e à eficiência do Poder Judiciário, mas, também, à redução da discricionariedade do julgador<sup>11</sup>. Isso evidencia o papel de fonte do Direito desempenhado pelos precedentes<sup>12</sup>. Quer dizer, o termo precedente é um conceito jurídico fundamental, pressuposto de compreensão do

---

<sup>11</sup> SCHAUER, 2015.

<sup>12</sup> “A jurisprudência passa a ser reconhecida como fonte do Direito. Essa conclusão, já apresentada linhas atrás, é atualmente bem aceita. Certamente, o intercâmbio entre as tradições jurídicas do *civil law* e do *common law* é uma das principais causas desta transformação.

A decisão judicial, além da norma jurídica do caso concreto, produz norma jurídica geral a ser aplicada a casos semelhantes. O aspecto normativo da decisão judicial, antes restrito ao seu dispositivo, revela-se também na sua fundamentação, de onde se extrai o precedente, que, a depender do caso, pode ter eficácia vinculativa.” (DIDIER JR, 2024, p. 176). Cf., no mesmo sentido, OLIVEIRA (2020, p. 14).

fenômeno processual, de modo que as peculiaridades do nosso sistema positivo não desqualificam os julgados como precedentes<sup>13</sup>.

O acórdão aqui criticado não nega a autoridade vertical do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento de recurso repetitivo, mas confia no automatismo do sistema de precedentes, como se, sob o pretexto de aderir à jurisprudência qualificada, o tribunal de origem não pudesse subvertê-la.

O voto majoritário se baseia, de início, numa premissa falsa, segundo a qual “a implementação da sistemática dos recursos especiais repetitivos teve o efeito de aumentar, consideravelmente, o número de reclamações ajuizadas neste STJ”.

Quanto a esse *argumento pragmático*, a divergência iniciada pelo Ministro Og Fernandes expôs em gráfico que as reclamações vinham, na verdade, decaindo desde o início da vigência do CPC/2015. Apontou, ainda, que, desde a instituição dos recursos repetitivos e, principalmente, sob a vigência do CPC/2015, o Tribunal, notadamente a Primeira Seção, passara a reconhecer maior abrangência à reclamação, inclusive em situações análogas, *desde que esgotadas as instâncias ordinárias*<sup>14</sup>; e que, de qualquer sorte, “não houve aumento expressivo do número de reclamações recebidas pela Corte, a ponto de inviabilizar os trabalhos”. Argumentou, também, que a decisão afastava norma legal expressa sem declarar sua inconstitucionalidade, em desacordo com a Súmula Vinculante 10<sup>15</sup>.

De fato, consta do acórdão um gráfico revelando que o número de reclamações reduziu quase pela metade de 2016 para 2017, e seguiu em queda nos dois anos subsequentes.

Indo além na análise das estatísticas do Superior Tribunal de Justiça, é possível constatar que, do total de 430.991 processos distribuídos e registrados no Tribunal em 2022, apenas 1897 – ou 0,44% – foram reclamações. No mesmo ano, o número de decisões e acórdãos terminativos de reclamações foi quase igual: 1.825. O baixíssimo percentual e a capacidade de o tribunal julgá-las na proporção das reclamações propostas é uma constante em todo o período desde o início dos relatórios estatísticos, em 2008.

---

<sup>13</sup> DIDIER JR., 2024, p. 60.

<sup>14</sup> Para compreensão, o *esgotamento das instâncias ordinárias* se dá com a publicação do acórdão que nega provimento ao agravo interno do §2º do artigo 1.030 do CPC. Nesse sentido, o voto divergente invoca três acórdãos do Supremo Tribunal Federal: RCL 30.556 AgR, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 6.8.19; RCL 30.555 AgR, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 6.8.19; e RCL 30.018, AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 14.6.19; e

<sup>15</sup> Súmula Vinculante 10: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

A tabela abaixo é uma tentativa de ilustrar como, em termos de volume, a reclamação representa pouco para o Superior Tribunal de Justiça:

Ano	Processos distribuídos <sup>16</sup>	Reclamações	Proporção	Reclamações julgadas	REsp distribuídos	Agravos distribuídos <sup>17</sup>
2008	271.521	641	0,236077%	610	85.612	135.983
2009	292.103	456	0,156109%	470	75.600	162.836
2010	228.981	1247	0,544586%	971	54.596	119.517
2011	304.224	2441	0,802369%	2214	70.422	160.684
2012	289.524	3.329	1,149818%	3.193	55.672	175.571
2013	309.677	4.750	1,533856%	4.373	65.110	186.700
2014	314.316	6.947	2,210196%	6.972	71.714	179.782
2015	332.905	6.359	1,910154%	6.633	67.856	197.064
2016	335.779	3.998	1,190664%	4.641	65.330	201.542
2017	327.129	2.014	0,615659%	2.623	68.143	179.698
2018	348.416	1.833	0,526095%	2.073	69.547	189.734
2019	374.366	2.354	0,628796%	2.742	63.454	206.275
2020	354.398	1.772	0,500002%	2.030	53.904	174.569
2021	412.590	1.476	0,357740%	1.466	61.647	227.348
2022	430.991	1.897	0,440148%	1.825	63.621	242.803

Portanto, a análise dos relatórios ano a ano revela que, após o início da sistemática dos recursos repetitivos, houve um ligeiro aumento no número de reclamações, mas, em termos proporcionais, apenas em um ano o instrumento processual alcançou 2% do volume de processos recebidos pelo STJ; e que, desde 2016, nunca atingiu 1% do total. Ademais, vale observar, o relatório estatístico não distingue as reclamações de acordo com o fundamento. É dizer: esses números tratam de todas as reclamações propostas no Superior Tribunal de Justiça, e não somente daquelas propostas para observância dos acórdãos de recursos repetitivos.<sup>18</sup>

Portanto, o que se quer afirmar com o auxílio desses dados é que nunca houve a profusão de reclamações para observância dos precedentes qualificados sugerida pelo voto majoritário. Sendo assim, a argumentação segundo a qual a admissão da reclamação para observância de acórdão de recurso repetitivo causaria ineficiência da prestação jurisdicional no âmbito do Superior Tribunal de Justiça não encontra lastro empírico.

<sup>16</sup> Os relatórios estatísticos não são idênticos. Em dado momento, decidiu-se separar os processos distribuídos dos registrados (encaminhados diretamente à presidência). Na coluna de *distribuídos* desta tabela indica-se a soma, representativa dos processos chegados ao STJ.

<sup>17</sup> Em certos casos, o número indicado de *agravos* foi calculado de acordo com a soma dos agravos em recurso especial com os recursos anteriores à reforma processual que dispensou o instrumento no agravo ao tribunal superior, indicados nos relatórios estatísticos apenas como agravos.

<sup>18</sup> <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/RelEst/issue/archive>

Parece claro, ainda, que os contornos históricos da reclamação servem para definir os quadrantes do precedente antes do que para afastar seu cabimento para observância da jurisprudência vinculante no contexto de ampliação legal do instrumento pelo CPC/2015.

Certo, a Lei 13.256/2016 procurava motivos no duplo juízo de admissibilidade e no volume de recursos especiais que chegariam ao Superior Tribunal de Justiça para desafogar o Tribunal, mas o fato é que, em grande medida, os processos continuam chegando à instância superior, na forma de recurso especial mesmo, ou de agravo em recurso especial – quando o juízo negativo de admissibilidade não se funda na aderência à jurisprudência qualificada –, gerando, ali sim, um volume descomunal que o filtro de relevância pretende atenuar.

De qualquer sorte, há argumentos melhores para admitir a reclamação do que a inconsistência do argumento prático empregado pelo paradigma.

O acórdão afirma que, na sistemática do recurso repetitivo, a aplicação concreta do precedente qualificado não está imune à revisão, que se daria na via recursal ordinária, até eventualmente culminar no julgamento, no âmbito do Tribunal local, do agravo interno de que trata o art. 1.030, § 2º, do CPC/15. Ocorre que o juízo de admissibilidade da origem não deduz análise exauriente sobre a questão de direito. Trata-se de atividade cognitiva delimitada pelo recurso em si mesmo. Não há, de fato, exame aprofundado da causa nem monocraticamente nem no colegiado que julga o agravo interno, de competência jurisdicional residual.

Ora, é do Superior Tribunal de Justiça a tarefa de uniformizar a interpretação e a aplicação da lei federal. Sendo assim, os quadrantes da norma substantivada pelo precedente só podem ser legitimamente demarcados pelo próprio Tribunal, de modo que reconhecer no tribunal de apelação competência para controle do seu alcance caracteriza renúncia anômala da atribuição constitucional.

Integrante da corrente divergente, o Ministro Herman Benjamin reconsiderou o posicionamento restritivo que adotava até ali, para admitir a reclamação nessa situação; apontou, como fundamento da reflexão, que “os acórdãos proferidos sob a sistemática dos repetitivos são textos, neles se contém uma *ratio decidendi* que se expressa sob a forma de um texto, e existe, em torno de qualquer texto, a possibilidade de interpretações, restrições e complementações”; que, assim, “no exercício da tarefa de aplicar o precedente, pode ser que o juiz do caso sucessivo, a pretexto de estar interpretando a tese emitida pelo STJ, acabe desfigurando-a por completo”; e, sendo assim, que “deve-se admitir o controle da procedência das razões que afastam o precedente pela via reclamatória”.

É importante ter em conta que a uniformização procura mais que reduzir o acervo processual dos tribunais. Afinal, os precedentes produzem efeitos para além do caso concreto: o contraditório é mitigado<sup>19</sup> em troca da promessa de tratamento isonômico a causas semelhantes, de modo que sua autoridade e, conseqüentemente, o cabimento da reclamação, não pode ser limitada à relação subjetiva da amostra, porque isso subverte a própria lógica do sistema de precedentes e o movimento de objetivação do processo.<sup>20</sup>

Objetivação do processo e uniformização da jurisprudência caminham lado a lado. Por isso, o Código de Processo Civil explicita como dever dos tribunais uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente; e estrutura um sistema de precedentes a serem observados. Esse dever decorre diretamente das normas constitucionais que impõem motivação às decisões judiciais e asseguram isonomia e segurança jurídica.<sup>21</sup>

Assim, a interpretação equivocada da tese jurídica firmada em precedente qualificado extrapola as balizas subjetivas da amostra submetida a julgamento e só pode ser solucionada adequadamente pelo Tribunal que o exarou, a quem incumbe delimitar sua interpretação adequada. De fato, a gênese da reclamação – a teoria do poder implícito de fazer impor a observância de suas decisões – corrobora o cabimento da reclamação.

Afinal, a má aplicação do precedente contraria sua natureza objetiva e, logo, afronta seu efeito vinculante. Caracteriza, em última análise, afronta à autoridade do Tribunal, hipótese basilar de cabimento da reclamação.

Além disso, recusar o cabimento da reclamação que se insurge contra a má aplicação do precedente qualificado contraria a lógica expressa no texto do §5º artigo 988 do CPC/2015, segundo o qual a reclamação formulada com a pretensão de impor observância ao julgamento de recurso repetitivo só seria inadmissível se proposta antes do esgotamento das instâncias

---

<sup>19</sup> FERREIRA e BRANCO (2017) apontam, nesse sentido, que, apesar da evolução do instituto, em regra, os argumentos deduzidos pelos *amici curiae* nos processos do Supremo Tribunal Federal não são levados em conta.

<sup>20</sup> Em trabalho sobre a Repercussão Geral, Ulisses VIANA (2010) articulou que o instituto não pode ser considerado mero instrumento de gestão de processos; deve ser vinculante, para gerar reflexos positivos no acesso à justiça e proporcionar segurança jurídica. Débora BONAT (2021), a seu turno, comprovou mediante pesquisa empírica que, até aqui, o instituto não produziu o efeito de reduzir o tempo de duração médio dos processos.

<sup>21</sup> DIDIER, 2016.

ordinárias. O recurso argumentativo à técnica legislativa para negar essa obviedade revela, com o devido respeito, discricionariedade.<sup>22</sup>

Ainda em contraponto ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal admite a reclamação para controle da observância dos precedentes qualificados. São exemplos notórios desse entendimento as reclamações contra decisões dos tribunais trabalhistas consideradas incompatíveis com o entendimento vinculante da Corte a respeito da prática conhecida como terceirização<sup>23</sup>. Sem formular, aqui, juízo quanto à aderência das causas das quais derivam as reclamações às razões fundamentais do paradigma, a notoriedade e a quantidade dessas decisões evidenciam que o Supremo Tribunal Federal cotidianamente admite e emprega a reclamação para controle de observância dos acórdãos proferidos sob o regime de repercussão geral.

A incoerência sistêmica dessa *dicotomia de entendimentos* é criticada por Fernando Natal Batista, que aponta o esvaziamento funcional da reclamação pelo Superior Tribunal de Justiça. O autor afirma que, na prática, ao tornar a reclamação inefetiva, o STJ desobriga os tribunais de apelação de seguirem a orientação vinculante e, em última análise, prejudica a consolidação de um sistema de precedentes obrigatórios.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> NÓBREGA e AGUIAR (2021) apontam a antiguidade colonial do fenômeno da *dispersão jurisprudencial* e a consequente procura por mecanismos jurídicos tendentes à uniformização, a qual – afirmam – consiste em uma sucessão de adaptações e repaginações de instrumentos processuais ineficazes; e concluem que a resistência à obrigatoriedade dos precedentes no Brasil não decorre de vácuo legislativo; tem, antes natureza cultural.

<sup>23</sup> A tese firmada no julgamento do Tema 725 da Repercussão Geral dispõe o seguinte: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

<sup>24</sup> “A partir do estudo, no presente trabalho acadêmico, de casos jurisprudenciais distintos e notórios, observa-se, todavia, que existe hoje um tratamento dicotômico pelo STF e pelo STJ sobre a amplitude de sua finalidade no sistema processual. Nessa dissonância de compreensão do instituto, verifica-se, primeiramente, no seu esvaziamento funcional pelo Superior Tribunal de Justiça, ao passo que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, constata-se, mais uma vez, o seu uso como forma de imposição da autoridade de seus precedentes, sobretudo aqueles de acatamento obrigatório, nos exatos termos de sua previsão legal hoje vigente (art. 988, § 5º, II, do Código de Processo Civil).

[...]

Como visto, o entendimento restritivo firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento da Rcl 36.476/SP, torna a ação de impugnação da reclamação um instrumento inefetivo na consolidação da teoria do *stare decisis* e reduz consideravelmente a força do precedente vinculante oriundo pelo Superior Tribunal de Justiça a partir da técnica de julgamento dos recursos especiais repetitivos, desobrigando os tribunais inferiores da federação a seguirem a orientação obrigatória firmada por aquela Corte de Vértice. Nessa reconfiguração, obrigatoriamente, seria exigido e esperado do STJ uma função de protagonismo – como sempre foi exercido pelo Supremo Tribunal Federal - na formação e aplicação de seus precedentes vinculantes. Trata-se, portanto, do seu uso adequado nos termos do art. 988, § 5º, II, do CPC/2015.” (BATISTA, 2021).

O acesso à justiça é o “ponto central da moderna processualística”<sup>25</sup>, instrumento de efetividade e de densificação dos direitos, razão pela qual a categoria é mobilizada como pressuposto da justiça social<sup>26</sup> e, até, considerada componente estrutural da arquitetura conceitual do Estado moderno<sup>27</sup>. Assim, a categoria se obscurece quando articulada simplesmente como direito individual<sup>28</sup>. Por isso, o acesso à justiça deve ser compreendido como “um método de pensamento e mudanças na concepção, incorporando espectros democráticos e participativos”<sup>29</sup>; a fim de impregnar as relações processuais dos valores constitucionais e de reconhecê-lo como meio para um direito processual efetivo<sup>30</sup>.

De fato, a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, princípios republicanos basilares, perpassa a disponibilidade universal dos meios para o exercício e a defesa de direitos em juízo. Dessa forma, o acesso à justiça não se aperfeiçoa com a mera possibilidade formal de demandar ao Poder Judiciário; exige, também, dignidade no tratamento dispensado pelo sistema de justiça; e, ainda, que essa acessibilidade seja isonômica<sup>31</sup>.

No que diz respeito ao cabimento da reclamação para observância de precedente qualificado, entretanto, o entendimento dominante do Superior Tribunal de Justiça reduz o conceito de racionalização que inspira o sistema de precedentes a um meio para a redução de volume, sem associar a eficiência burocrática à efetividade da prestação jurisdicional.

---

<sup>25</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryan. 1988.

<sup>26</sup> MORAES, 2014.

<sup>27</sup> MALDONADO, 2019.

<sup>28</sup> MALDONADO, 2019.

<sup>29</sup> VITOVISKY, 2017, p. 190.

<sup>30</sup> “Na atual fase do neoprocessualismo ou formalismo-valorativo, coloca-se o processo (e não mais a jurisdição) no centro da teoria, encarando-o como ambiente de criação/reconstrução do Direito e observando a incidência, sobre ele, do regime jurídico dos direitos fundamentais, impregnando-o com os valores constitucionais. A leitura do acesso à justiça, nesse cenário, leva à constatação de que tais valores espraiam-se para além do Judiciário, informando os mais diversos métodos voltados à realização do Direito no sistema multiportas, capitaneados pela processualização das relações privadas e com a Administração Pública, conforme mencionado no capítulo um. Para além da celeridade e da diretiva de desafoamento do Judiciário, já caras ao instrumentalismo, a proliferação de meios adequados de tutela jurídica deve tanto garantir a, quanto se pautar na normatividade constitucional. Esse fundamento de ordem constitucional da justiça multiportas, segundo Rodolfo Mancuso encontra-se na presença das diretrizes constitucionais da democracia participativa e do pluralismo nas iniciativas. Evidencia-se, portanto, a incidência da força normativa da Constituição sobre os diversos meios adequados de solução de controvérsias (...)” (SANTOS FILHO, 2021, pp. 81/82).

<sup>31</sup> NUNES, 2014, pp. 352/353.

Daí por que o acesso à justiça permeia essa questão, uma vez que o conceito de eficiência destoa bastante: para a máquina judiciária, de um lado, sob o aforisma do processo sem capa, a efetividade do processo reside em estatísticas de celeridade processual e decisões terminativas; para as partes, entretanto, não há como dissociá-la de prestação jurisdicional efetiva, isto é, de um processo sem casuísmos procedimentais ou argumentativos, com observância da ampla defesa e do contraditório, ou seja, em que os instrumentos, oportunidades e garantias processuais não sejam tolhidos por argumentos práticos; e solucionado, ao fim, por julgamento devidamente fundamentado.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O movimento de objetivação do processo, positivado e consolidado nas últimas décadas, é indissociável de um sistema e de uma cultura de precedentes obrigatórios.

A fim de manter sua jurisprudência estável, íntegra e coerente, o Superior Tribunal de Justiça – assim como o Supremo Tribunal Federal em relação aos casos julgados sob regime de repercussão geral – depende da existência de instrumento processual que sirva ao controle da aplicação adequada dos precedentes proferidos sob o regime de recursos repetitivos.

A bifurcação procedimental dos agravos, instituída no artigo 1.030 do Código de Processo Civil pela Lei 13.256/2016, prejudica o controle dos quadrantes do precedente pela via recursal. Sendo assim, mais que instrumento processual à disposição da parte, a reclamação é, no contexto da objetivação do processo e no que diz respeito à força normativa do precedente, mecanismo de aperfeiçoamento e eficácia do sistema.

Em última análise, a má aplicação do precedente qualificado caracteriza afronta à sua autoridade; e, ao afirmar que a reclamação é incabível quando não esgotadas as instâncias ordinárias, o §5º do artigo 988 torna *inequívoco* seu cabimento depois do julgamento do agravo interno a que alude o §2º do artigo 1.030 do CPC/2015.

A mobilização do termo racionalização como mero critério de gestão de acervo processual, instrumento para redução de volume e combate à litigância massiva, contraria valores constitucionais fundamentais, a saber os princípios da isonomia e da segurança jurídica, e o acesso à justiça. Ao dissociar a eficiência baseada em números de aspectos basilares do

Direito, o entendimento do STJ fecha os olhos para o prejuízo sistêmico decorrente da má interpretação – e do conseqüente descumprimento – dos precedentes vinculantes.

O entendimento restritivo desonera o Tribunal de seu papel essencial de definir a interpretação da legislação federal e contraria a lógica do sistema de precedentes.

Não é lógico, sob a premissa de integridade do Direito, que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal divirjam nessa questão. A dicotomia de entendimentos corrobora o desacerto do entendimento aqui criticado e revela a insegurança jurídica corrente no processo civil.

A renúncia pelo Superior Tribunal de Justiça do controle propiciado pela reclamação cria, portanto, um *ponto cego* no sistema de precedentes, que o torna vulnerável à afronta ao caráter vinculante dos julgados.

É urgente, assim, que a questão seja revisitada, pena de inviabilizar a construção de um sistema de precedentes efetivo.

## Referências

AZEVEDO, José Américo de. **Sistema de precedentes no Judiciário brasileiro – a necessidade de coordenação entre os tribunais para o alcance da unidade do direito**. Revista Caderno Virtual – IDP, v. 2, n. 51 (2021): Sistema de precedentes e a coerência do direito: em busca da segurança jurídica. (Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/issue/view/234>.)

BATISTA, Fernando Natal. **A reclamação enquanto instrumento de estabilização dos precedentes repetitivos e vinculantes: a dicotomia de entendimentos entre o STF e o STJ**. Revista Caderno Virtual – IDP, v. 2, n. 51 (2021): Sistema de precedentes e a coerência do direito: em busca da segurança jurídica. (Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/issue/view/234>.)

BONAT, Débora. **A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça**. In: IGREJA, Rebecca, NEGRI, Camilo. Desigualdades globais e justiça social: interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia. Brasília, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. Disponível em: [http://flacso.org.br/files/2021/07/Livro-1-Colegio-Latinoamericano\\_vers%C3%A3o23julho.pdf](http://flacso.org.br/files/2021/07/Livro-1-Colegio-Latinoamericano_vers%C3%A3o23julho.pdf)

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Reclamação – a ampliação do cabimento no contexto da ‘objetivação’ do processo nos Tribunais Superiores**. Em Revista de Processo 197, julho de 2011. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo**. Em Revista de Processo 251, janeiro de 2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial**. Em Revista de Processo 297, novembro de 2019. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada dinâmica: limites objetivos e temporais. Entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. Tese – UERJ. 2012. Disponível em <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9253/1/Antonio%20Cabral%20Texto%20completo.pdf>

CAPPELLETTI, Mauro; e GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988 (reimpresso em 2002).

DIDIER Jr., Freddie; e SOUZA, Marcus Seixas. **O respeito aos precedentes como diretriz histórica do direito brasileiro**. Em Revista de Processo Comparado, vol. 2, ano 1, p. 99-120. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

DIDIER Jr., Freddie. **Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência**. Em *Coleção Grandes Temas do novo CPC – vol. 3: Precedentes* (coordenação de Freddie Didier Jr.; Leonardo Carneiro da Cunha; Jaldemiro Rodrigues de Ataíde Jr; e Lucas Buril de Macêdo). Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DIDIER JR., Freddie. **Sobre a Teoria Geral Do Processo, essa desconhecida**. 9ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2024.

RE, Edward Dominic, **Stare Decisis** – tradução de Ellen Gracie Northfleet, Revista Forense, volume 327, 1990.

FERREIRA, Débora Costa; e BRACO, Paulo Gustavo Gonet. **Amicus curiae em números. Nem amigo da corte, nem amigo da parte?** Em Revista de Direito Brasileira, v. 16, n. 7, janeiro/abril 2017, pp. 169/185, São Paulo.

FULLIN, Carmem. **Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação (2013)**. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; SILVA; Felipe Gonçalves. Manual de Sociologia Jurídica.

GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **A renovação dos métodos do Supremo Tribunal e a Súmula de sua jurisprudência dominante**. Em *Problemas de Direito Público e outros problemas*, vol. 2, Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

MALDONADO, DANIEL BONILLA. **Acceso a la Justicia y Estado Moderno**. Em RDP, Brasília, Volume 19, n. 102, 21-49, abr./jun. 2022.

MITIDIERO, Daniel. **Fundamentação e Precedente – Dois discursos a partir da decisão judicial**. Em Revista de Processo 206, abril de 2012. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MORAES, Daniela Marques de. **A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça: uma análise sobre o Direito Processual Civil, o Poder Judiciário e o Observatório da Justiça**. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, 2014. <disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16157>>

MOTTA, T. P. ; PERTENCE, Pedro Corrêa. **Distinguishing, Súmulas e Precedentes**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, v. 1, p. 186-94, 2013.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da; e AGUIAR, Victor Hugo Gebhard de. **A artificialização da força vinculante das decisões judiciais no Direito brasileiro**. Revista Caderno Virtual – IDP, v. 2, n. 51 (2021): Sistema de precedentes e a coerência do direito: em busca da segurança jurídica. (Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/issue/view/234>.)

NUNES, Dierle. **Direito Fundamental a um Efetivo Processo Constitucionalizado**, pp. 335/360. Em Direitos Fundamentais: análise, crítica e contribuições (coordenação de CLÉVE, Clemerson Merlin; e FREIRE, Alexandre). São Paulo: RT, 2014. ISBN 978-85-203-5449-0.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Flexibilização Processual e Segurança Jurídica: os limites judiciais na superação e na criação de regras processuais**. Tese de doutorado – UFRGS. 2017. <Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/168602/001047191.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **O poder normativo dos tribunais: Regimentos internos como fonte de normas processuais**. Em *Civil Procedure Review* v. 11, n. 2: mai-ago 2020.

SABINO, Marco Antônio da Costa, **O Precedente Jurisdicional Vinculante e sua Força no Brasil**, in Revista Dialética de Direito Processual Civil (RDDP) nº 85 – abril de 2010.

SCHAEUR, Frederick. **Precedente** (1987, Stanford Law Review, vol. 39). Tradução de André Duarte de Carvalho e Lucas Buriel de Macêdo. Em *Coleção Grandes Temas do novo CPC – vol. 3: Precedentes* (coordenação de Freddie Didier Jr.; Leonardo Carneiro da Cunha; Jaldemiro Rodrigues de Ataíde Jr; e Lucas Buriel de Macêdo). Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

VIANA, Ulisses Schwarz. **Repercussão Geral sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2010

VITOVSKY, Vladimir Santos. *O Acesso à Justiça em Boaventura de Sousa Santos*. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, [S.l.], v. 13, n. 1, ago. 2017. ISSN 2447-4290. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/68>>

ZAVASCKI, Teori. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

## **A LEI 13.465/17 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO ACESSO AO DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE**

### **LAW 13.465/17 ON URBAN LAND REGULARIZATION AS ACCESS TO THE RIGHT TO HOUSING AND PROPERTY**

Camila Cristina de Oliveira<sup>1</sup>  
Leandro de Carvalho Almeida<sup>2</sup>  
Marcelo Sasso Gonzalez<sup>3</sup>

**RESUMO:** A escassez de moradias adequadas, a ocupação desordenada do espaço urbano e as questões relacionadas à propriedade têm um impacto direto no bem-estar da população. Diante dessa realidade enfrentada por milhões de brasileiros e considerando a estrutura institucional atual, a regularização fundiária urbana emerge como uma política pública voltada para proporcionar acesso à moradia e à propriedade para comunidades que residem em áreas urbanas ocupadas de forma informal. Ao legalizar e titularizar essas ocupações, concedendo aos moradores segurança habitacional, a regularização fundiária contribui para a inclusão social e econômica dessas comunidades. Ao garantir esses direitos, ela também colabora para a redução da desigualdade social, o fortalecimento da coesão comunitária e a promoção de melhorias nas condições de vida. Além disso, desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade urbana, possibilitando a implementação de políticas eficazes de planejamento urbano e o fornecimento adequado de serviços básicos. Instituída pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, este estudo se propõe a analisar como as ferramentas contidas nessa política pública podem representar um ponto de inflexão na democratização da moradia e da propriedade, gerando externalidades positivas em diversas áreas.

**Palavras- chave:** Direito à moradia. Direito de propriedade. Regularização Fundiária Urbana. REURB. Política pública. Política habitacional

**ABSTRACT:** The scarcity of adequate housing, the disorderly occupation of urban space and issues related to property have a direct impact on the well-being of the population. Given this reality faced by millions of Brazilians and considering the current institutional structure, urban land regularization emerges as a public policy aimed at providing access to housing and property for communities residing in informally occupied urban areas. By legalizing and titling these occupations, granting residents housing security, land regularization contributes to the social and economic inclusion of these communities. By guaranteeing these rights, it also contributes to reducing social inequality, strengthening community cohesion and promoting improvements in living conditions. Furthermore, it plays a crucial role in promoting urban sustainability, enabling the implementation of effective urban planning policies and the adequate provision of basic services. Established by Law No. 13,465, of July 11, 2017, this study aims to analyze how the tools contained in this public policy can represent a turning point in the democratization of housing and property, generating positive externalities in several areas.

---

<sup>1</sup> Advogada; Consultora; Gestora Pública; Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (UNINOVE); Especialista em Direito Urbanístico (PUC-MG); Bacharel em Direito (UNICID). E-mail: camisteixeira.adv@gmail.com.

<sup>2</sup> Advogado; Consultor; Gestor Público; Especializando em Direito Público (PUC-MG); Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UNIFIEO). Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: leandro@coutoesasso.adv.br

<sup>3</sup> Advogado; Consultor; Gestor Público; Mestre em Gestão Pública (FGV-SP); Especialista em Direito Administrativo (PUC-MG); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: marcelo@coutoesasso.adv.br.

**Keywords:** Right to housing. Property right. Urban Land Regularization. ULR. Public policy. Housing policy.

## **INTRODUÇÃO**

As questões habitacionais no Brasil são caracterizadas pela complexidade, envolvendo desafios constitucionais, jurídicos e de políticas públicas. Reconhecer a importância da política pública como uma estratégia fundamental para lidar com esses desafios é crucial. No entanto, para evitar políticas mal concebidas, ineficazes ou até mesmo contraproducentes, é essencial realizar um diagnóstico adequado e uma delimitação precisa do problema públicos. Os direitos à moradia e à propriedade foram integrados ao constitucionalismo moderno, buscando uma habitação digna e assegurando que essa propriedade seja respeitada tanto pelo Estado quanto pelos outros membros da sociedade.

A urbanização acelerada observada nas últimas décadas no Brasil trouxe consigo uma série de desafios relacionados à ocupação do espaço urbano e à garantia do direito à moradia digna. O aumento da população nas áreas urbanas tem sido acompanhado por uma expansão desordenada das cidades, resultando em assentamentos informais e favelas que crescem à margem da legislação e das políticas públicas tradicionais de habitação. Nesse contexto, a regularização fundiária surge como uma estratégia fundamental para lidar com os problemas de informalidade e insegurança jurídica que afetam milhões de famílias em todo o país. Ao legalizar e titularizar as ocupações informais, essa política busca conferir aos moradores o direito formal à propriedade e à moradia, garantindo-lhes segurança jurídica e acesso a serviços básicos essenciais.

A Regularização Fundiária Urbana emerge como uma política pública crucial no contexto brasileiro, visando proporcionar acesso à moradia e à propriedade para comunidades que residem em áreas urbanas informalmente ocupadas. Este tema se insere em um contexto complexo de desafios habitacionais, onde a escassez de moradias adequadas, a ocupação desordenada do espaço urbano e questões relacionadas à propriedade impactam diretamente no bem-estar da população. Diante dessa realidade enfrentada por milhões de brasileiros, essa política se apresenta como uma resposta essencial, buscando conferir segurança habitacional e promover a inclusão social e econômica dessas comunidades.

O objeto da regularização fundiária não se limita apenas à garantia do direito à moradia e de propriedade, mas também tem importantes implicações sociais e econômicas. A titulação da propriedade pode promover a inclusão social e econômica das comunidades, permitindo o

acesso ao crédito e estimulando o desenvolvimento local. Além disso, ao reconhecer e integrar essas áreas informais à cidade formal, contribui para a redução das desigualdades urbanas e para a promoção da coesão social. No entanto, a implementação efetiva desta política enfrenta uma série de desafios, incluindo questões burocráticas, financeiras, políticas e sociais. A complexidade do processo, a falta de recursos e capacidade institucional, bem como interesses divergentes de diferentes atores envolvidos, podem dificultar a sua efetivação e ampliação em escala nacional.

Nesse contexto, o principal marco legal que regula a questão é a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária urbana (REURB). Esta lei estabelece um conjunto de medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a integrar assentamentos informais nos centros urbanos, buscando assim incorporá-los ao território da cidade. Diante desse cenário, surge a seguinte pergunta de pesquisa: a REURB pode ser considerada uma política pública eficaz para lidar com os problemas habitacionais relacionados ao acesso aos direitos à moradia e à propriedade, além de promover o desenvolvimento socioeconômico? A partir dessa indagação, emerge a hipótese de que a REURB tem o potencial de abordar os desafios habitacionais, garantindo os direitos à moradia e à propriedade, e assim contribuir para o desenvolvimento econômico e social.

No entanto, é importante reconhecer que a regularização fundiária não é uma solução isolada para os problemas habitacionais do país. Ela deve ser complementada por outras políticas públicas, como investimentos em infraestrutura urbana, provisão de moradias de interesse social e promoção de programas de habitação digna. Portanto, ao longo deste trabalho, serão explorados aspectos jurídicos, sociais, econômicos e políticos relacionados a essa temática, com o objetivo de contribuir para o debate e a formulação de políticas mais efetivas e inclusivas no campo da habitação urbana. A metodologia utilizada foi a revisão de literatura em livros, estudos e artigos científicos, além de documentos elaborados por órgãos da administração pública, apresentando assim as dimensões dos direitos à moradia e propriedade, e a Regularização Fundiária Urbana como ferramenta de política pública para consecução de ambos os direitos.

## **1. A QUESTÃO HABITACIONAL**

Os desafios habitacionais urbanos afetam milhões de pessoas globalmente, conforme apontado pela Organização das Nações Unidas (2018), que indicou que, em 2015, 54% da população mundial já residia em áreas urbanas. Na América Latina, esse número era ainda mais expressivo, representando 79,9% da população no mesmo ano. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), como uma agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades sustentáveis, está envolvido em diversas iniciativas, incluindo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco particular no ODS 11, visando "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (ONU, 2022).

Ao olharmos para a realidade nacional, segundo dados do IBGE (2023), a população rural no Brasil diminuiu de 63,84% em 1950 para 15,28% em 2015, enquanto a população urbana cresceu de 36,16% em 1950 para 84,72% em 2015, evidenciando um crescimento significativo nas áreas urbanas. Além disso, a concentração populacional em grandes cidades é um ponto de destaque, já que, de acordo com o IBGE (2021), apenas 17 cidades abrigam 21,9% da população nacional. Portanto, é inegável que o país é predominantemente urbano, refletindo, em grande parte, seus desafios públicos.

Nathaniel Leff (1991), um economista norte-americano, examinou os efeitos da Lei de Terras de 1850 e suas implicações no processo de industrialização e na geração de riqueza nacional no Brasil. Ele concluiu que o Estado brasileiro acabou criando uma grande massa de desempregados. Isso resultou em uma competição acirrada por empregos e, devido à grande oferta de mão-de-obra, muitos migraram para as cidades. No entanto, esses migrantes geralmente eram pouco qualificados e de baixo custo, o que teve um efeito negativo nos salários e no desenvolvimento nacional.

A intensificação do processo de urbanização tem sido um fator significativo no aumento das desigualdades socioeconômicas. Gradualmente, a população mais vulnerável tem sido deslocada para áreas irregulares e periféricas, onde o acesso a serviços públicos de qualidade é limitado. Enquanto isso, as áreas mais desenvolvidas, muitas vezes inacessíveis para a população de baixa renda, desfrutam de melhores condições de vida e serviços públicos de qualidade. Esse movimento resultou em uma segregação residencial e no surgimento de favelas (RECH; RECH, 2016), onde grupos socioeconômicos distintos se concentram em diferentes partes das cidades. Essa segregação se manifesta de diversas maneiras, incluindo a separação

entre áreas de alta e baixa renda, a concentração de moradias informais em determinadas regiões e a exclusão de certos grupos étnicos de áreas urbanas específicas (SOUZA, 2013).

A melhoria das condições habitacionais é crucial para garantir o direito fundamental à moradia e à propriedade para os cidadãos brasileiros. Portanto, é imperativo estabelecer uma agenda pública habitacional abrangente, dada a natureza multissetorial desse tema. Somente por meio de esforços colaborativos e um compromisso de longo prazo será possível superar os desafios enfrentados. Essas questões são reforçadas por evidências como o levantamento do IBGE de 2019, que revela a existência de 13.152 aglomerados subnormais, abrigando um total de 5.127.747 domicílios.

O déficit habitacional, que se caracteriza pela discrepância entre a oferta de moradias e a demanda da população, reflete uma realidade preocupante. Suas consequências são graves e afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas. Quando não há moradias em quantidade suficiente e acessível, muitas famílias são obrigadas a viver em condições precárias, em assentamentos informais ou áreas de risco, sem acesso adequado a serviços básicos. Um estudo da Fundação João Pinheiro (2021) estima um déficit habitacional de 5,9 milhões de moradias, demandando investimentos anuais de R\$ 228,7 bilhões até 2030 para viabilizar a construção de 1.200.000 unidades habitacionais por ano.

Além disso, de acordo com levantamento do Instituto Trata Brasil (2022), aproximadamente 84,20% da população brasileira tem acesso à água tratada, enquanto cerca de 100 milhões de pessoas ainda carecem de acesso adequado à coleta de esgoto, representando apenas 55,81% da população nacional. Esses dados evidenciam as consequências negativas da escassez de moradia, incluindo a degradação ambiental e os problemas de saúde pública resultantes da ocupação desordenada do espaço urbano. Segundo a OMS (2014), cada dólar investido em água e saneamento básico pode resultar em uma economia de US\$ 4,3 em custos de saúde, destacando a importância fundamental desse tema na agenda da gestão pública.

Por questões práticas, o processo desordenado e irregular de ocupação do espaço urbano resultou em uma série de problemas relacionados à posse da terra e à titularidade da propriedade. Estes problemas incluem a ausência de títulos de propriedade, pois muitos ocupantes dos imóveis não possuem o registro legal de domínio do bem, tornando a situação fundiária complexa e suscetível a conflitos. Além disso, há a concentração de propriedade em uma pequena parcela da sociedade, frequentemente não correspondente aos ocupantes reais da área. Isso cria obstáculos aos mercados de crédito e imobiliário, pois a informalidade resultante

gera riscos legais para qualquer transação envolvendo esses imóveis, privando a população mais necessitada de oportunidades de negócios (CUNHA, 2021).

A situação dos problemas fundiários e de propriedade no Brasil é agravada pelas evidências da situação fundiária nacional. Segundo Rolnik et al. (2007), uma proporção significativa de imóveis no Brasil é irregular, com estimativas indicando que entre 30% e 50% dos imóveis necessitam de alguma forma de regularização fundiária. Grande parte desses imóveis pertence à parcela de baixa renda da sociedade, o que amplifica os desafios associados aos custos e à burocracia relacionados ao acesso à propriedade e ao uso do solo (SOWELL, 2018).

Embora os regulamentos para parcelamento e uso do espaço urbano sejam fundamentais para um planejamento urbano adequado, proteção ambiental e qualidade de vida da população (JACOBS, 2000), é importante reconhecer que essas regulamentações podem ter uma natureza proibitiva. Quando excessivamente complexas e burocráticas, elas dificultam o desenvolvimento de empreendimentos e aumentam consideravelmente os custos das transações. Essa excessiva regulamentação pode resultar em uma oferta limitada de moradias e aumentar os preços, especialmente em áreas metropolitanas com alta demanda habitacional, o que pode ser uma barreira para a população de baixa renda e prejudicar o desenvolvimento econômico em algumas regiões (SOWELL, 2018).

Por outro lado, a escassez de recursos no setor habitacional (BRASIL, 1988), especialmente em cidades mais pobres e subdesenvolvidas, apresenta um cenário desafiador. A concentração de recursos e poder de decisão nas esferas estadual e federal pode dificultar para os municípios obterem os recursos necessários para o desenvolvimento de políticas habitacionais adequadas. Além disso, a falta de um planejamento urbano abrangente e a carência de áreas de interesse social contribuem para agravar o déficit habitacional e a exclusão social. Também é importante considerar o impacto dos imóveis públicos no espaço urbano, já que estes não estão sujeitos ao mercado imobiliário.

De fato, os gastos obrigatórios com educação e saúde não podem ser direcionados diretamente à habitação, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, que determina que um percentual mínimo da receita deve ser investido nessas áreas. Desviar esses recursos para habitação violaria os preceitos constitucionais. Portanto, o financiamento da política habitacional tornou-se um tema complexo no debate nacional. Outro aspecto é que, como mencionado anteriormente, outros direitos sociais, como educação e saúde, recebem uma

prioridade maior na implementação de políticas públicas devido aos seus maiores gastos. As questões habitacionais são abordadas por instrumentos legais e constitucionais diferentes e, muitas vezes, recebem menos atenção em comparação com esses outros setores (CONTI; CARVALHO, 2015).

Essa realidade é corroborada por dados, como o estudo da FIESP (2019), que revelou que as dotações orçamentárias federais para ações de urbanismo e habitação totalizaram, entre 2012 e 2019, um valor de R\$ 48,241 bilhões. No entanto, apenas R\$ 1,638 bilhão desse montante foi destinado às respectivas pastas habitacionais. Além disso, o estudo apontou uma queda nos investimentos entre 2012 e 2014, seguida por uma recuperação em 2015 e 2017. No entanto, é importante ressaltar que esses valores se referem apenas ao que foi previsto nos orçamentos, e os valores efetivamente desembolsados foram em média cerca de R\$ 2,4 bilhões por ano.

Esses são os principais desafios relacionados às questões habitacionais e suas implicações em outras áreas da agenda pública, como saneamento, saúde e educação. Embora existam diversas iniciativas públicas habitacionais no Brasil, elas não têm sido suficientes para lidar com as complexidades multissetoriais do tema. A solução para esses problemas requer a implementação de uma política pública abrangente, capaz de abordar diversas questões, promovida por instituições inclusivas que incentivem o desenvolvimento socioeconômico.

## **2. O DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE**

Os direitos sociais exigem capacidade orçamentária do Estado para sua consecução, estão sujeitos ao princípio da preservação da possibilidade. Desta feita, há valores implícitos que trazem garantias de exercício pelo poder público dos direitos sociais, obviamente na medida da possibilidade da administração pública. Porém, esse entendimento não importa que o Estado possa dispensar a instituição dos direitos sociais com a mera justificativa de insuficiência de recursos. A não implementação desses direitos constitucionalmente garantidos poderá ser sustentada caso ocorra a completa impossibilidade econômica de sua execução (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

A doutrina constitucional e o próprio Judiciário sabem que tais decisões muitas vezes envolvem um dilema muito difícil, especialmente quando se trata de obrigar o Estado a pagar contas exorbitantes em busca de certos ideais sociais. Nesses casos, o judiciário teria enfrentado

supostas "escolhas trágicas" (CALABRESI; BOBBITT, 1978), uma formulação que visa transformar a tensão entre o atendimento das demandas e efetivação dos direitos sociais, dada a alocação ineficiente do Estado para os recursos escassos. Ao encontro dessa posição da complexidade e ambiguidade da consecução dos direitos sociais, temos as ideias de Roberto Campos (2018), que argumenta que há custos atrelados a determinados direitos, como prever no texto constitucional o direito a uma moradia adequada, não garante esta, pois há a necessidade de uma viabilidade financeira para seu alcance.

Em contrapartida a esta posição temos o chamado princípio da proibição do retrocesso, ainda que não conste expressamente na Constituição Federal de 1988, cada vez mais instado nas democracias modernas e no Estado de Direito. O princípio busca evitar que o legislador descontinue os direitos conquistados no próprio texto constitucional ou seus desdobramentos infraconstitucionais, não prejudicando direitos já reconhecidos ou exercidos (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Porém, um ponto de vista não considerado entre os constitucionalistas é a relevância das diversas tentativas de implementação dos direitos sociais através de políticas públicas, de forma continuada e sem uma análise dos resultados. Desconsiderando que o retrocesso pode advir da tentativa desmedida de implementação, conforme o professor Thomas Sowell (2017):

Diferentemente de peças de xadrez, seres humanos têm as próprias preferências individuais, os próprios valores, planos e desejos, e todos eles poderão contrariar e até mesmo frustrar as metas de experiências sociais. Além disso, quaisquer que sejam os méritos de experiências sociais específicas, um experimento como tal pode ter custos econômicos e sociais imensos. Apesar de alguns experimentadores sociais acreditarem que, se um programa ou política não funcionar, poderão tentar outro e mais outro depois, até encontrarem um que efetivamente funcione, as incertezas geradas por um experimento incessante podem fazer com que as pessoas mudem seu comportamento, afetando a economia de maneira adversa.

Assim, o direito à moradia, consta na Constituição Federal em seu artigo 6º caput, que dispõe como direito social: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Atualmente, não há dúvida de que o direito à moradia é um direito fundamental com forte conteúdo existencial e dignidade da pessoa humana, e sendo diferente dos direitos de propriedade. A Constituição Federal não determina o conteúdo do direito à moradia, ficando tal atividade a cargo do Legislativo e Judiciário. Da mesma forma que outros direitos fundamentais, o direito à moradia consiste em uma

combinação de posições jurídicas objetivas e subjetivas, tanto negativas quanto positivas (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019).

Por sua vez, a propriedade começa com a compreensão de que as pessoas naturalmente querem possuir coisas (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008). Desta feita, podemos identificar o direito de propriedade como importante instrumento de responsabilização dos atores sociais, somente quando esses direitos são devidamente estabelecidos será possível determinar quais condutas poderão constar como possíveis nesta determinada sociedade. Assim, a proteção dos direitos de propriedade como direito fundamental é condição necessária para a convivência pacífica em sociedade.

O Fórum Econômico Mundial (2019) também entende que quanto mais seguros os direitos de propriedade, melhor o desenvolvimento econômico e social, em razão das externalidades positivas inerentes a este direito. A partir deste panorama, é imperioso que o Estado deva garantir os direitos de propriedade como um direito fundamental. Além de ser presença no Direito Constitucional internacional, também faz parte da Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu Artigo 17: *“Artigo 17. Toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.”*

A forma como o Estado entende a propriedade alternou em diversos momentos na história constitucional nacional, principalmente devido a momentos históricos e mudanças nas situações políticas. Influenciado pelas constituições liberais, o ordenamento jurídico brasileiro passou a tratar a propriedade como um direito do cidadão nas Constituições de 1824 e 1891. Vale destacar que o Brasil acabara de conquistar a independência em 1822, processo de nova construção nacional fortemente inspirado nos ideais alicerçados na experiência americana e francesa. Por causa dessa influência, essas constituições estabeleceram os direitos de propriedade como direitos absolutos e indiscutíveis, sem limitação. (VILLA, 2011).

A partir dos movimentos revolucionários de Getúlio Vargas em 1930, o novo governo tentou romper com a tradicional política de elite associada à propriedade da terra. Em razão desse movimento, na Constituição de 1934 um novo aspecto passou a constar nas normas constitucionais, um maior foco na justiça social. Desta forma, os direitos de propriedade deixaram de ser absolutos, tornam-se objeto de interesses sociais ou coletivos. Já na nova constituição de 1937, também constava que a propriedade deveria ser um direito limitado, embora mencionasse a propriedade como um direito garantido. Por fim, as Constituições de 1946, 1967 e 1969, sustentaram que a propriedade possuiria limitações (VILLA, 2011).

A Constituição de 1988, seguiu a linha das anteriores e permaneceu com o entendimento que os direitos de propriedade não seriam absolutos. Atualmente, a propriedade da terra está sujeita a funções sociais que toda propriedade deve desempenhar. A Constituição Federal, em seus artigos 5º *caput*, incisos XXII e XXIII, reconhece os direitos de propriedade como fundamentais e ao mesmo tempo o limita, vejamos:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXII – é garantido o direito de propriedade

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

A limitação que é proposta é o interesse comum, com a busca pelas funções sociais da propriedade, ficando à cargo das legislações infraconstitucionais a determinação deste conceito constitucional abstrato. A Constituição apenas estabelece que os direitos de propriedade estão condicionados às limitações, mas os estatutos fundiário e urbano, que possuem a incumbência de definir as funções sociais que a propriedade deve desempenhar (BRASIL, 1988). De acordo com a Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964), em seu Artigo 2º define a função social da propriedade rural, e a possibilidade de desapropriação para a reforma agrária caso não siga determinadas condições.

Por outro lado, a definição da função social da propriedade urbana consta na Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto das Cidades em seu artigo 39, trazendo em seu bojo que essa função será atendida quando do cumprimento do Plano Diretor. Em relação ao conflito axiológico entre o direito de propriedade e a sua função social Roberto Campos (2018) observa que a abstração do conceito de função social causa uma insegurança jurídica e institucional. Vale destaque para a construção legal do direito de propriedade constante no Código Civil (BRASIL, 2002) em seu artigo 1.228 e seus parágrafos.

Outro importante destaque que merece atenção, é a organização internacional Property Rights Alliance (2021) que produz relatórios sobre direitos de propriedade de vários países. No relatório de 2021, a Suíça ficou em primeiro lugar, já o Brasil ficou apenas na posição 74º. Essa classificação é conforme o grau de segurança dos direitos de propriedade, em três eixos: ambiente jurídico e político; direitos de propriedade física; propriedade intelectual. Segue relato contido no relatório de 2021, na íntegra:

Os Direitos de Propriedade Internacional Index (DPII) é a principal publicação da Aliança de Direitos de Propriedade (ADP) dedicada à promoção da propriedade

direitos. Em 2007, a ADP instituiu Bolsa Hernando de Soto para o desenvolvimento do IPRI. Desde então, o DPII anual edição serviu como guia dos direitos de propriedade, classificando a força da proteção de ambos propriedade física e intelectual em países de todo o mundo. Direitos de propriedade são direitos humanos e provaram sua capacidade de estimular o crescimento econômico e desenvolvimento social, bem como promover a prosperidade e a inovação. Eles também são os mais eficazes mecanismos de garantia civil direitos e liberdades civis. Isto é a justificativa para a preferência por um sistema robusto de direitos de propriedade: os direitos de propriedade privada protegem as liberdades individuais. (trad.)

Em suma, os direitos de propriedade podem ser pensados como o direito de uma pessoa de dispor e usufruir da propriedade na medida permitida por lei e de decidir o que fazer com ela. No Brasil esse direito não é absoluto, possuindo diversas condicionantes, principalmente a função social da propriedade, e o entendimento de que diferentes culturas, religiões e sistemas políticos têm importantes implicações em como os direitos de propriedade são entendidos e tratados. Quanto mais próxima a cultura de um país estiver dos valores liberais, mais predominantes serão seus direitos de propriedade. Por outro lado, quando prevalece uma cultura de crítica à propriedade, os direitos de propriedade tendem a ser mais restritos em favor do bem público (CAMPOS, 2018).

### **3. A LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO POLÍTICA PARA ACESSO AO DIREITO À MORADIA E DE PROPRIEDADE**

No Brasil, a transição de uma nação predominantemente agrária para uma nação industrializada impulsionou um crescimento urbano massivo e rápido ao longo do século XX. Como mencionado, esse crescimento desordenado nas cidades resultou em uma demanda crescente por empregos e serviços públicos. Em resposta a essa realidade, surgiram movimentos sociais urbanos, e para regular essa dinâmica, foram estabelecidos marcos legais como o Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967, que tornava obrigatório o registro do parcelamento, e a Lei 4.778 de 22 de setembro de 1965, que sinalizava um início de preocupações urbanísticas, com aprovação municipal em questões sanitárias, militares e florestais (SABINO, 2021).

No entanto, foi somente com a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo, que se propôs organizar melhor os espaços urbanos sob regras estabelecidas para ocupação do solo, visando uma abordagem urbanística e de infraestrutura mais abrangente para as cidades, com o objetivo de tornar os movimentos migratórios e de urbanização mais inclusivos e ordenados (SABINO, 2021). Essa lei foi utilizada pelos municípios até 2009 para regularização fundiária, com base em seu artigo 40.

Outra legislação importante sobre assuntos urbanos é o Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Este estatuto define políticas urbanas com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das cidades e garantir sua função social. Dentre os diversos pontos abordados, destacam-se ferramentas para o planejamento urbano eficaz, o papel da população nas decisões que afetam o desenvolvimento urbano, regras para usucapião de imóveis urbanos e o estabelecimento do Plano Diretor. Embora o estatuto mencione a regularização fundiária como uma diretriz geral de política urbana em seu artigo 2º, inciso XIV, e como um instituto jurídico e político em seu artigo 4º, inciso V, alínea q, o tema não é tratado com maior profundidade (CUNHA, 2021).

Após o Estatuto da Cidade, outra legislação fundamental foi a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, marcando um novo momento na regularização fundiária do solo urbano ao estabelecer procedimentos, competências e criar ferramentas importantes para sua implementação. Como resultado do desenvolvimento desse arcabouço legal, a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, juntamente com o Decreto n.º 9.310, de 15 de março de 2018, surgiram como marcos normativos significativos sobre o tema. Essas leis definem a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como um conjunto de medidas legais, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar centros urbanos informais no território da cidade. Essas novas regulamentações flexibilizam os princípios tradicionais de registro de imóveis no Brasil, ampliando o alcance para atender aos objetivos institucionais. A lei da REURB foi promulgada devido à ineficiência e inviabilidade da regularização da cidade por meio dos instrumentos jurídicos existentes (CUNHA, 2021).

É importante destacar o papel do direito registral na regularização fundiária, que está vinculado a uma série de princípios normativos orientadores para garantir a segurança, autenticidade e validade dos atos jurídicos imobiliários por meio do registro. A compreensão desses princípios e sua aplicação pelos registradores locais são essenciais para a efetividade das ações relacionadas à REURB. A Lei reforça a competência do Município para implementar a REURB independentemente de leis municipais e estabelece que a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais resolve problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Além disso, apresenta-se como um instrumento interdisciplinar para lidar com questões complexas relacionadas à ocupação urbana e como uma ferramenta efetiva para a reforma urbana fundiária. Ao permitir a concessão de propriedade plena ao ocupante por meio da legitimação fundiária, a lei materializa o direito real à moradia e à propriedade. A Lei também

aborda um problema histórico de desigualdade de gênero, sugerindo que as mulheres sejam preferencialmente tituladas na REURB (KUSTER, 2021).

Dada a riqueza de detalhes dos artigos 9º e 10º da Lei, dos quais dispõem acerca das normas gerais e objetivos do instituto, reproduzimos os dois na íntegra, vejamos:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Art. 10. Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A legislação não estabelece um prazo para a sua aplicação, permitindo que seja utilizada em núcleos urbanos consolidados após sua promulgação. No entanto, é importante destacar que há divergências quanto à interpretação da aplicabilidade temporal da norma. Uma abordagem favorável a um marco temporal específico revela sérias deficiências técnicas, jurídicas e fáticas nas realidades encontradas nas cidades do país. A falta de vontade política dos municípios em fiscalizar efetivamente para evitar a formação de novos núcleos irregulares, juntamente com a grande burocracia e custos envolvidos na regularização legal, dificultam o acesso à moradia digna e ao direito de propriedade para os mais necessitados (CUNHA, 2021).

A Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB) busca intervir nos núcleos urbanos informais, que podem incluir não apenas moradias construídas em áreas invadidas espontaneamente, mas também condomínios, loteamentos e outras formas de ocupação irregular. Portanto, a REURB não se destina apenas à regularização de favelas, assentamentos e ocupações irregulares, mas também de loteamentos clandestinos que não seguiram a legislação de parcelamento do solo (SABINO, 2021).

Além disso, a Lei apresenta diversos institutos jurídicos para a realização da REURB, alguns dos quais são novos, enquanto outros fazem parte do arcabouço legal nacional. Esses institutos são os meios pelos quais a REURB pode ser executada, conforme enumerado no artigo 15, de forma não exaustiva. Entre esses institutos, destacam-se a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse, cujos detalhes estão dispostos nos artigos 23, 24 e 25 da Lei (KUSTER, 2021).

A Legitimação Fundiária é um dos principais institutos informados, sendo um mecanismo para reconhecer a aquisição originária do direito real de propriedade sobre uma unidade imobiliária objeto da REURB. Este instituto constitui uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade, exclusivamente no contexto da REURB, com um marco temporal determinado até 22 de dezembro de 2016. É uma forma eficaz e simples de estabelecer a regularização fundiária, independentemente do tempo e da natureza da posse sobre o bem (CUNHA, 2021).

Outro instituto importante é a Legitimação de Posse, que confere um título oficial reconhecendo a posse do imóvel e pode ser convertida em aquisição de direito real de propriedade após cinco anos, caso seja contínua e ininterrupta. No entanto, a propriedade só pode ser adquirida através de usucapião se cumpridos os requisitos legais ou constitucionais do caso concreto. É importante observar que a Legitimação de Posse não confere automaticamente o direito de propriedade, apenas oficializa a posse, e pode ser cancelada pelo poder público em caso de descumprimento das condições legais pelo beneficiário (CUNHA, 2021).

O processo de REURB envolve várias etapas, incluindo a verificação da regularidade ambiental e de infraestrutura essencial dos núcleos sujeitos à regularização fundiária. Essa infraestrutura essencial inclui sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, rede elétrica domiciliar e soluções de drenagem, quando necessário. Somente os núcleos que oferecem condições mínimas de habitabilidade podem ser regularizados, embora eventuais pendências de infraestrutura possam ser corrigidas posteriormente mediante um

cronograma físico de obras e assinatura de um termo de compromisso. A presença de núcleos habitacionais informais em áreas de preservação ambiental exige um estudo técnico de compensações ambientais, mas não impede a regularização fundiária (CUNHA, 2021).

Assim, a REURB possui institutos que promovem o desenvolvimento urbano e social, integrando essas áreas à cidade (CUNHA, 2021). A regularização dessas áreas pode alterar as realidades econômicas e sociais, mas, devido à estrutura legal atual, essas propriedades não são reconhecidas como parte do patrimônio de parte da sociedade (MENDES, 2013). Estudos indicam que a regularização fundiária urbana pode reduzir a desigualdade de renda no Brasil e contribuir para o aumento do bem-estar nacional (IPEA, 2022).

Portanto, é crucial o desenvolvimento de políticas públicas para lidar com o espaço urbano, incluindo um planejamento urbano eficiente, investimento em infraestrutura básica e soluções para reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes, visando melhorar o bem-estar da população nas cidades. A regularização fundiária traz múltiplos benefícios e diversas externalidades positivas, promovendo o desenvolvimento urbano e social das áreas afetadas e contribuindo para a economia nacional.

## **CONCLUSÃO**

O direito à moradia é indubitavelmente um direito fundamental autônomo, carregado de forte carga normativa, que não deve ser equiparado ao direito de propriedade, pois pertencem a campos distintos. Enquanto o primeiro está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, o segundo está relacionado às garantias e proteções do primeiro. Portanto, a combinação desses direitos é essencial para a existência e realização dessas garantias fundamentais. Dada a relevância desses direitos, organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas e a Property Rights and Economic Development trabalham em sua defesa, combatendo as desigualdades e promovendo o desenvolvimento socioeconômico.

Em uma sociedade desigual, as instituições podem ser inclusivas ou extrativistas. Nas últimas, o direito de propriedade não é respeitado, principalmente para uma parcela da população que não consegue influenciar as instituições em seu próprio benefício. Essa situação afeta diretamente as condições de desenvolvimento do país, diante dos modelos de crescimento econômico e do comportamento das instituições. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana se apresenta como uma instituição inclusiva, garantindo o direito à propriedade privada,

o acesso à moradia e aos serviços públicos, promovendo maior igualdade de oportunidades para a sociedade.

Este trabalho concentrou-se principalmente nos problemas relacionados à habitação no Brasil. Considerando a estrutura institucional em torno dessa questão, analisamos que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) poderia mitigar os problemas habitacionais, garantindo os direitos à moradia e à propriedade, e assim impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Este instituto traz uma série de benefícios e externalidades positivas, promovendo o desenvolvimento urbano e social nas áreas afetadas, gerando ganhos econômicos consideráveis e dinamizando a economia nacional. Trata-se de um processo de intervenção pública em núcleos urbanos informais, visando sua integração ao espaço urbano, melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, emissão de títulos de propriedade e melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos.

Além de garantir o direito à moradia e à propriedade, os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram impactos significativos na redução da desigualdade de renda nacional, consolidando a REURB como uma ferramenta excepcional para acesso à moradia digna, fortalecimento do direito de propriedade, inclusão social e desenvolvimento econômico. Este deve ser um foco para toda a sociedade, políticos e gestores públicos envolvidos com habitação e urbanismo, sendo uma ferramenta poderosa para lidar com os problemas habitacionais decorrentes das ocupações urbanas. Dada sua natureza multidisciplinar, a REURB é capaz de efetivamente transformar a realidade social.

## **REFERÊNCIAS**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Forense, 2017.

BOBBIO, Nicola MATTEUCCI & Gianfranco PASQUINO: **Dicionário de Política**, UnB, Brasília, 11ª edição, 2008.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm) Acesso em: 04 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 29 Ago. 2022

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de Março de 2018.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm) Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat.** Brasília. 2022. Disponível em: <https://pbqp-h.mdr.gov.br/o-pbqp-h/apresentacao/> Acesso em: 19 Set. 2022

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices.** New York: W.W. Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Roberto. **A constituição contra o Brasil:** ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. Organizado por Paulo Roberto de Almeida. – São Paulo: LVM Editora, 2018.

CONTI; CARVALHO. **Direito Financeiro e Direito a Moradia.** Ed. GZ Editora. Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB.** 2ª edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas.** 28. ed. Saraiva. São Paulo, 2013.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Making Affordable Housing a Reality in Cities.** 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/whitepapers/making-affordable-housing-a-reality-in-cities/> . Acesso em: 29 Ago. 2022

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro.** – Belo Horizonte: FJP, 2021.

FIESP. Urbanismo e Habitação no Governo Federal. 2019. Disponível em: <https://radarbrasil.fiesp.com.br/urbanismo-e-habitacao-no-governo-federal-relatorio-completo>. Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Aglomerados subnormais. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=saiba-mais-edicao>. Acesso em: 08 mai. 2023.

IBGE, Estimativas da População. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451&t=resultados>. Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Censo Demográfico 1950/2010. 2023. Disponível em: [https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&no=0](https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=0). Acesso em: 18 abr. 2023.

IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2001-2015. 2023. Disponível em: [https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&no=0](https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=0). Acesso em: 18 abr. 2023.

Instituto Trata Brasil. Ranking do Saneamento 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

IPEA. Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a desigualdade de renda Brasileira. Brasília. 2022. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n\\_06\\_Os\\_Impactos\\_da\\_Regularizacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf). Acesso em: 26 fev. 2023.

**IPEA. Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a desigualdade de renda Brasileira.** Brasília. 2022. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n\\_06\\_Os\\_Impactos\\_da\\_Regularizacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf). Acesso em: 29 Ago. 2022

JACOBS, Jane. Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUSTER, Percy José Cleve. **Regularização fundiária urbana: do caos à dignidade, da teoria à prática.** 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEFF, Nathaniel. **Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil.** Vol. I e II. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1991.

MENDES, M. J. **Desigualdade e Crescimento: uma revisão da literatura.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 131). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560202> Acesso em: 29 Ago. 2022

ONU. **ONU-Habitat: Circuito Urbano.** 2022. Disponível em: <https://www.circuitourbano.org/> Acesso em: 19 Set. 2022

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE. **International Property Rights Index 2021**. Disponível em: <https://internationalpropertyrightsindex.org/> . Acesso em: 29 Ago. 2022

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul- RS. Ed. Educs, 2016

ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Lei do Parcelamento do Solo Comentada**: aprovação de loteamentos convencionais ou de acesso controlado e condomínios de casas ou lotes. Belo Horizonte. Ed. Dialética. 2021

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes. ABC do desenvolvimento urbano. Ed. 07. Rio de Janeiro. Ed Bertrand Brasil, 2013.

SOWELL, Thomas. **Fatos e falácias da economia**. Ed. 01. São Paulo. Ed Record, 2017.

SOWELL, Thomas. Economia Básica: um Guia de Economia Voltado ao Senso Comum. 5. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. v. 1 e 2.

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições Brasileiras**. Ed. Texto editores LTDA, São Paulo, SP. 2011.

**SAMBA E IDENTIDADE CONSTITUCIONAL: CULTURA NEGRA, IGUALDADE  
RACIAL E ENFRENTAMENTO AO RACISMO**

*SAMBA AND CONSTITUTIONAL IDENTITY: BLACK CULTURE, RACIAL EQUALITY  
AND THE FIGHT AGAINST RACISM*

Lucas Wagner de Souza Lemos<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução 1. Breve Histórico Sobre o Samba 2. Estado, Racismo e Cultura Negra 3. Movimentos Negros, Antirracismo e Direito 4. O Samba Como Identidade Constitucional 5. Conclusão 6. Referências bibliográficas. Anexo A.

**RESUMO**

O presente artigo busca analisar a maneira como o samba, gênero musical popular, representa uma poderosa forma de resistência e de afirmação da cultura afro-brasileira, capaz de moldar pedagogicamente a identidade constitucional brasileira, de maneira a combater o racismo e (re)educar a sociedade, tendo o samba-enredo da Mangueira de 2019 como foco. Neste sentido, a pesquisa reforça que o samba é muito mais do que uma expressão cultural, mas é também um instrumento significativo de expressão política e social, capaz de dar voz a comunidades marginalizadas, promovendo uma sociedade antirracista. O samba é apresentado como um pensamento social que reflete críticas, saberes e práticas relacionadas à cultura afro-diaspórica. Conclui-se, portanto, que o samba, como parte integrante da identidade constitucional do Brasil, destaca a importância de reconhecer e valorizar as diversas vozes e histórias que compõem a nação, conforme exercem as escolas de samba através de seus desfiles, que disputam o espaço central na reconstrução da identidade nacional.

---

<sup>1</sup> Advogado com atuação em Direito Constitucional, graduado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: lucas.souza985@gmail.com.

**Palavras-chave:** Samba; Identidade Constitucional; Cultura Afro-Brasileira; Racismo e Igualdade Racial; Educação e Conscientização Social; Desfiles das Escolas de Samba.

## **ABSTRACT**

This article seeks to analyze how samba, a popular musical genre, represents a powerful form of resistance and affirmation of Afro-Brazilian culture, capable of pedagogically shaping Brazilian constitutional identity, in order to combat racism and (re)educate society, with the 2019 Mangureira samba-enredo as a focus. In this sense, the research reinforces that samba is much more than a cultural expression, but is also a significant instrument of political and social expression, capable of giving voice to marginalized communities, promoting an anti-racist society. Samba is presented as a social thought that reflects criticisms, knowledge and practices related to Afro-diasporic culture. It is concluded, therefore, that samba, as an integral part of Brazil's constitutional identity, highlights the importance of recognizing and valuing the various voices and stories that make up the nation, as exercised by the samba schools through their parades, which dispute the central space in the reconstruction of national identity.

**Keywords:** Samba; Constitutional Identity; Afro-Brazilian Culture; Racism and Racial Equality; Education and Social Awareness; Samba School Parades.

## **INTRODUÇÃO**

*A tristeza é senhora / Desde que o samba é samba, é assim / A lágrima clara sobre a pele escura / A noite, a chuva que cai lá fora / (...) O samba ainda vai nascer / O samba ainda não chegou / O samba não vai morrer / Veja, o dia ainda não raiou / O samba é o pai do prazer / O samba é o filho da dor / O grande poder transformador.<sup>2</sup>*

O samba é amplamente reconhecido como um importante elemento da cultura brasileira. Sua relevância na história do país o torna um ponto de consenso na sociedade, sendo considerado um símbolo do “ethos” brasileiro. Além disso, o samba desempenha um papel

---

<sup>2</sup> VELOSO, Caetano. **Desde que o samba é samba**. 2011. Universal Music Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dRUqLsdwIhA>. Acesso em 14 nov. 2023.

essencial nos debates sobre a formação social do Brasil, devido à sua influência cultural e histórica.<sup>3</sup>

Contudo, apesar de sua relevância e popularidade, o samba “genuinamente preto”<sup>4</sup>, bem como o povo que o compõe, enfrentaram e ainda enfrentam o racismo e a segregação de maneira característica, mas resistem às tentativas de extermínio físico e cultural, sobretudo nas áreas marginalizadas, periféricas, subúrbios e comunidades carentes das cidades brasileiras.<sup>5</sup>

À vista disso e ao considerar as inúmeras opções diante de mim para me aprofundar e redigir o presente artigo, voltei ao primeiro semestre da graduação, quando na aula de Formação Social do Brasil, ministrada pelo Professor e orientador deste trabalho, foi apresentado à turma o samba “Identidade”, do poeta Jorge Aragão, composto em 1992<sup>6</sup>, no intuito de pensar o direito e sociedade, através da música popular brasileira.

Tal fato muito me surpreendeu, pois confrontou a percepção comumente associada de que o samba e as graduações em Direito estão distantes, sendo esta última tradicionalmente cercada por formalidades e rigidez.

A influência da atmosfera musical, vibrante e culturalmente rica de Madureira, bairro carioca onde nasci e fui criado, também desempenhou um papel significativo para a escolha do tema em questão. Madureira é conhecido por ser o “berço do samba”, afinal, Império e Portela (minha escola do coração) também são de lá<sup>7</sup>, além de ser um local que transborda cultura e história do povo preto.

Assim, considerando os versos imortalizados por Candeia em "Dia de Graça", composição lançada em 1970, pretende-se, com o presente artigo, analisar o samba como identidade constitucional, através do tema: “Samba e Identidade Constitucional: Cultura Negra, Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo”, e trazer o samba para a universidade:

---

<sup>3</sup> JOST, Miguel. **A construção/invenção do samba: mediações e interações estratégicas**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 62, p. 112-125, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i62p112-125>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>4</sup> AZEVEDO, Amailton Magno. **Samba: um ritmo negro de resistência**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 70, p. 44-58, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i70p44-58>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>5</sup> Referência ao samba-enredo da Portela para o Carnaval de 2024, que levará para a Avenida o enredo “Um defeito de cor”.

<sup>6</sup> Período compreendido por ser um marco importante no pós-redemocratização do Brasil, caracterizado por uma maior liberdade de expressão e pela emergência de movimentos sociais e artísticos diversos que contribuíram para moldar a identidade contemporânea do Brasil e estabelecer as bases para o desenvolvimento democrático nos anos seguintes.

<sup>7</sup> CRUZ, Arlindo; DINIZ, Mauro. **Meu Lugar**. 2007. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/arlindo-cruz/1131702/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

Negro, não humilhe / Nem se humilhe a ninguém / Todas as raças / Já foram escravas também / E deixa de ser rei só na folia / E faça da sua Maria / Uma rainha de todos os dias / E cante um samba na universidade / E verá que o teu filho será / Será príncipe de verdade.<sup>8</sup>

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a posição do samba como expressão cultural negra no enfrentamento ao racismo, seus desdobramentos para a afirmação da identidade constitucional brasileira e igualdade racial, através seu poder político e pedagógico, capaz de promover um país mais plural.

Para tanto, o artigo terá como eixo o desfile e o samba-enredo da Mangueira que, em 2019, contou a história do povo preto e indígena, a fim de que sejam analisados os efeitos pedagógicos do Carnaval para o enfrentamento do racismo no Brasil.

Em suma, pode-se afirmar que as escolas de samba, através de seus enredos, performances e samba proporcionam uma verdadeira aula de história, cultura e identidade, tal como é um importante veículo disseminador do saber afro-brasileiro, promovendo, portanto, o respeito e o combate ao racismo.

Destarte, a pretensão do presente trabalho, feitas tais considerações, é analisar o papel do samba como afirmação da cultura afro-brasileira e sua influência no enfrentamento ao racismo no Brasil contemporâneo, tornando-se evidente a relevância jurídica, política e social do presente estudo.

## 1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O SAMBA

Eu sou o samba / A voz do morro sou eu mesmo sim senhor / Quero mostrar ao mundo que tenho valor / Eu sou o rei do terreiro / Eu sou o samba / Sou natural daqui do Rio de Janeiro / Sou eu quem levo a alegria / Para milhões de corações brasileiros.<sup>9</sup>

Durante os séculos XVI ao XIX, o tráfico transatlântico de escravos trouxe aproximadamente 5 milhões de pessoas do continente africano para o Brasil. Estes indivíduos eram oriundos de diversas regiões africanas, com uma concentração significativa de bantos da região Centro-Oeste, que eram principalmente embarcados em locais como Cabinda, Luanda e Benguela<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> CANDEIA, **Dia de Graça**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/candeia/95696/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

<sup>9</sup> KÉTTI, Zé. **A voz do morro**. 1971. Sony Music Entertainment Brasil Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pebcDCvtJKE&t=5s>. Acesso em 14 nov. 2023.

<sup>10</sup> LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 14.

O samba é, então, originário dos ritmos percussivos que foram trazidos ao Brasil por meio dos africanos escravizados<sup>11</sup>, que moldaram a cultura afro-brasileira como a conhecemos, responsável por encantar a todos devido aos ritmos e ginga de origem africana.

Para além disso, como bem define Ivony Corrêa, “o samba é o instrumento de socialização dos povos escravizados”, refletindo as múltiplas influências culturais que moldaram as primeiras expressões urbanas no Rio de Janeiro, onde se estabeleceu e se expandiu.<sup>12</sup>

De acordo com André Diniz, professor, compositor e músico, a música popular brasileira “é resultado da confluência cultural de três etnias: o índio, o branco e o negro, dos quais herdamos todo o instrumental, o sistema harmônico, os cantos e as danças”.<sup>13</sup>

Neste sentido, para o autor do “Almanaque do Samba”, a música urbana, como expressiva manifestação cultural, nasceu ainda no início do século XIX, no Rio de Janeiro e Bahia, através da modinha e do lundu, trazida ao Brasil pelos povos escravizados no final do século XVIII.<sup>14</sup>

Outros gêneros musicais nasceram a posteriori, dentre eles, o choro e o maxixe, para que, em meados do século XIX, o samba fosse originado<sup>15</sup>, possuindo, para tanto, precursores negros, em sua prevalência, tais como Tia Ciata, José Luiz de Moraes (Caninha), João da Baiana, Heitor dos Prazeres, Donga e muitos outros.

Samba, samba-chula, samba raiado, samba-choro, samba-canção, samba-enredo, samba de breque, de terreiro, de quadra, de partido-alto. São tantos os estilos de fazer samba que podemos pensá-lo como uma espécie de metagênero, um grande ambiente sociomusical onde práticas culturais coletivas ocorrem a partir da música e através dela.<sup>16</sup>

Foi no quintal da casa de Tia Ciata, conhecida por ser a matriarca do samba, em 1916, que “Pelo Telefone”, considerado o primeiro samba gravado no Brasil, foi composto por

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> CORRÊA, Ivony Rezende Neves. **Transformações na pedagogia do samba do século XIX ao XX**. Orientador: Rolf Ribeiro de Souza. 2017. 63 f. TCC (Graduação) - Licenciatura em Pedagogia. Universidade Federal Fluminense, Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6915?locale-attribute=en>. p. 13.

<sup>13</sup> DINIZ, André. **Almanaque do Samba: a história do samba, o que ouvir, o que ler, onde curtir**. 4ª ed. - Rio de Janeiro, RJ. Zahar, 2012. p. 21.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem. p. 29.

<sup>16</sup> NOGUEIRA, Nilcemar. **Matrizes do samba no Rio de Janeiro: partido-alto, samba de terreiro, samba-enredo**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossi-%20Matrizes%20do%20Samba.pdf>. Acesso em 14 nov. 2023. p. 23.

Donga<sup>17</sup>. Além disso, evidências apontam para a participação de Tia Ciata na composição deste samba, uma vez que, para além de ser uma ótima cozinheira, a baiana Hilária Batista de Almeida também se dedicou à composição de sambas, muito embora este fato nunca tenha sido explicitamente mencionado em suas biografias e nos registros históricos do samba<sup>18</sup>.

Outrossim, apesar de Tia Ciata ser considerada a matriarca do samba, não se pode apagar - ou deixar cair em esquecimento - outras Tias<sup>19</sup> que também desempenharam um papel crucial no universo do samba e em suas práticas, conforme aponta a jornalista, pesquisadora e doutora em Direitos Humanos, Maíra de Deus Brito.<sup>20</sup>

Em 1917, o samba de Donga foi gravado e lançado pela Odeon em um selo. Ressalte-se que esta gravação ocorreu no mesmo ano em que, nos Estados Unidos, a RCA Records realizou a primeira gravação de um tema jazzístico. Neste contexto, a primazia foi concedida à Dixieland Jazz Band, liderada por um músico ítalo-americano, que negava a contribuição pioneira dos afro-americanos na criação do jazz.<sup>21</sup>

No Brasil, após a gravação de "Pelo telefone", o samba começou a se estabelecer nos registros históricos, especialmente por meio de gravações que destacaram principalmente autores como Donga, bem como músicos populares originários de classes menos privilegiadas, como Sinhô, Caninha e Careca.<sup>22</sup>

Assim, registros apontam que, no Rio de Janeiro, o termo “samba”, desde seu princípio, sempre esteve relacionado aos festejos rurais, ao coletivo negro e à região norte do país, Bahia, mais precisamente<sup>23</sup>, não demorando muito para que esta manifestação fosse discriminada, sobretudo pela associação da cultura negra à marginalidade e criminalidade, seja pelas autoridades ou pelas classes mais privilegiadas da sociedade, como se verá no decorrer do presente trabalho.

---

<sup>17</sup> DINIZ, André. **Almanaque do Samba: a história do samba, o que ouvir, o que ler, onde curtir**. 4ª ed. - Rio de Janeiro, RJ. Zahar, 2012. p. 29.

<sup>18</sup> GOMES, Rodrigo Cantos Savelli. **“Pelo telefone mandaram avisar que se questione essa tal história onde mulher não tá”: a atuação de mulheres musicistas na constituição do samba da Pequena África do Rio de Janeiro no início do século XX**. Per Musi, Belo Horizonte, n.28, 2013, pp .176-191. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-75992013000200014>. p. 180.

<sup>19</sup> Tia Carmem, Tia Amélia, Tia Perciliana, Tia Surica e tantas outras Tias que foram e ainda são fundamentais para o samba e para a cultura do povo preto.

<sup>20</sup> BRITO, Maíra de Deus. **O samba é santo: escritórias sobre a Mãe Dora de Oyá**. 2023. 191 f., il. Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Cidadania) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023. p. 33.

<sup>21</sup> LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 168.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem. p. 15.

Como resposta à repressão estatal, as escolas de samba surgiram como locais de resistência e empoderamento, onde a população negra encontrava um lugar de pertencimento para expressar sua cultura e identidade.

Em 12 de agosto de 1928, um grupo de jovens negros do bairro do Estácio de Sá fundaram o bloco carnavalesco “Deixa Falar”, com o propósito de cantar, dançar e tocar os sambas que compunham e, assim, fizeram do samba a música do carnaval.<sup>24</sup>

Os percussionistas do bloco se exibiam com os convencionais instrumentos de percussão, tais como o tamborim, o reco-reco e a cuíca. Contudo, ao perceber que o samba do bloco carnavalesco ainda demandava de um instrumento de marcação até então inexistente, o compositor Alcebíades Barcelos improvisou um instrumento usando uma lata grande vazia de manteiga, cujo a qual fechou uma das extremidades com couro de cabrito, fazendo nascer, assim, o surdo, instrumento musical que se tornou fundamental para os sambistas.<sup>25</sup>

Em tempo, cumpre destacar que as inovações implementadas pelo Deixa Falar provocaram uma transformação imediata nas comunidades afrodescendentes do Rio de Janeiro, incluindo os subúrbios e as favelas, fazendo com que começassem a criar e cantar sambas no mesmo estilo do Estácio de Sá.<sup>26</sup>

Em 1932, o jornal Mundo Sportivo organizou o primeiro desfile de escolas de samba na Praça Onze, região histórica situada no centro do Rio de Janeiro. Em geral, as primeiras escolas de samba eram compostas por favelados e suburbanos, cujo quais vinham do Morro da Mangueira (Estação Primeira), do Borel (Unidos da Tijuca) e de Osvaldo Cruz (a centenária Portela), conhecida à época como “Vai Como Pode”, dentre outras escolas das mais diversas regiões pretas da cidade.<sup>27</sup>

Ademais, antes mesmo do desfile de 1932, as escolas de samba já estavam desempenhando um papel significativo no enriquecimento da música popular brasileira, ao lançar dezenas de compositores que se tornaram tão renomados quanto os compositores que não vinham dos morros ou subúrbios. Neste rol de bambas, estão Cartola da Mangueira, Paulo

---

<sup>24</sup> NOGUEIRA, Nilcemar. **Matrizes do samba no Rio de Janeiro: partido-alto, samba de terreiro, sambarenredo**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossi-%20Matrizes%20do%20Samba.pdf>. Acesso em 14 nov. 2023. p. 20/21.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

da Portela e Antenor Gargalhada do Salgueiro, cujas obras foram prontamente incorporadas por cantores profissionais da época.<sup>28</sup>

Em suma, quanto à importância do samba, a professora e compositora Ana Flauzina bem define que “se tudo se perdesse, e só restassem os discos de samba, seríamos capazes de recontar grande parte da história deste país”.<sup>29</sup>

## 2. ESTADO, RACISMO E CULTURA NEGRA

Este samba é pra você / Que vive a falar, a criticar / Querendo esnoabar, querendo acabar / Com a nossa cultura popular (...) / Fronteira não há, pra nos impedir / Você não samba, mas tem que aplaudir.<sup>30</sup>

A transição do século XIX para o XX foi marcada pela entrada do país em uma nova ordem econômica, caracterizada pela consolidação do trabalho livre e assalariado. Para as classes dominantes, tal mudança implicaria apenas na transição de uma economia baseada na escravidão para uma ordem capitalista.<sup>31</sup>

No entanto, com o término da escravidão, uma nova crise surgiria: a desigualdade social, na qual uma considerável porção da população se viu marginalizada na face da negligência das autoridades responsáveis pela gestão econômica.<sup>32</sup>

O povo preto, ante a ausência de oportunidades no mercado de emprego, passou a integrar as conhecidas "classes perigosas", desenvolvidas à margem da sociedade, local onde também nasceu o samba, criado por uma população discriminada, estigmatizada e perseguida, conforme aponta Fábio Pavão.<sup>33</sup>

As notícias jornalísticas que circulavam à época evidenciam o preconceito e a estereotipação para com os sambistas, bem como registravam o tratamento desproporcional dispensado para com eles. Em 1915, o jornal A Noite noticiou que a polícia do 9º distrito interveio no samba que ocorria na “Chácara do Céu” e prendeu alguns dos participantes,

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> BRITO, Máira de Deus. **O samba é a língua franca da população negra no Brasil, diz pesquisadora**. Folha de S. Paulo. 30 mai. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/perifaconnection/2023/05/o-samba-e-a-lingua-franca-da-populacao-negra-no-brasil-diz-autora.shtml>. Acesso em 10 nov. 2023.

<sup>30</sup> GUIMARÃES, Robson. OLIVEIRA, Jalcireno. GAVIÃO, Adilson. **A batucada dos nossos tantãs**. 1993. Som Livre. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jphs2iNTdQQ>. Acesso em 14 nov. 2023.

<sup>31</sup> PAVÃO, Fábio Oliveira. **Entre o batuque e a navalha**. Orientadora: Maria Josefina Gabriel Sant’anna. 2004. 65 f. Monografia (Pós-Graduação) - Sociologia Urbana. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://academiadosamba.com.br/monografias/fabiopavao-1.pdf>. p. 23.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem. p.24.

considerados “vagabundos”, ainda que nenhum crime tenha sido cometido por aqueles que ali estavam. Eis o teor:

A polícia do 9º distrito teve hoje conhecimento de que na “Chácara do Céu”, no morro de S. Carlos, um grupo de vagabundos de ambos os sexos, chefiados pelo guarda noturno Alexandre Barbosa, se entregava a um furioso samba, adubado de impropérios, berros e muita cachaça. Como essas coisas geralmente acabam em desordem, a polícia houve por bem mandar buscar a baderna. Com algum esforço foram levados para a delegacia Horácio Machado, Alexandre Rosas, Claudio da Cruz, o guarda noturno Alexandre Barbosa, Maria Salomé e Luiza da Conceição. Todos esses foliões foram metidos no xadrez.<sup>34</sup>

Este mesmo jornal, em 1916, reincidiu no erro ao tratar como crime roda de samba que ocorria no morro da Mangueira, de maneira a estereotipar os sambistas:

Ontem, cerca das 24 horas, o Dr. José Cardoso, delegado do 1º distrito policial foi informado de que no morro da Mangueira, no lugar denominado “Buraco Quente”, estava reunido sambando um grupo de desocupados. A informação dizia mais, afirmava que depois do samba se dariam diversos assaltos pelas imediações. Aquela autoridade, acompanhada dos comissários Braga, Alarico e diversos praças, deu uma “canao”, prendendo nada menos de vinte e seis indivíduos. Desses eram chefes Álvaro dos Reis, vulgo “Bico Grande”, Antônio da Silva, mais conhecido por “Lobo”, e Manoel da Silva, que também atende por “Manoel Boi”. De acordo com o Código Penal, vai a polícia agir contra aquele perigoso bando.<sup>35</sup>

Neste sentido, Alexei Queiroz e Sérgio Freitas alertam:

Há que se analisar, pois, a relação cultural e histórica entre Samba e as ditas atividades ilícitas. Se o Samba não era per se ilegal, estava, porém, conectado a outras atividades proibidas como era o caso do candomblé (feitiçaria), do jogo do bicho e de crimes passionais, de uma maneira tal que as autoridades e jornalistas frequentemente os combinavam e confundiam.<sup>36</sup>

Entretanto, apesar das diversas adversidades enfrentadas, o samba também se tornou uma poderosa forma de resistência e de afirmação da cultura afro-brasileira. As comunidades negras organizaram-se em torno do samba, utilizando-o como elemento unificador e como uma ferramenta para reivindicar seu espaço e sua voz.

---

<sup>34</sup> Jornal: A Noite. **Na chácara do Céu estavam no samba**. 24 de abril de 1915. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970\_1915\_01196.pdf]. Acesso em: 10 out. 2023. p. 3.

<sup>35</sup> Jornal: A Noite. **Um samba no Buraco Quente: Tudo no xadrez**. 3 de dezembro de 1916. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970\_1916\_01782.pdf]. Acesso em: 10 out. 2023. p. 4.

<sup>36</sup> QUEIROZ, Alexei Alves. FREITAS, Sérgio Paulo Ribeiro. **Repressão ao samba: relatos e discursos em jornais cariocas do início do século XX**. V Simpósio Internacional Música e Crítica. 2021. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/criticamusical/files/2022/11/Alexei-Alves-Queiroz-1.pdf. Acesso em 5 nov. 2023. p. 6.

Em “Sociologia do Negro Brasileiro”, Clóvis Moura, importante intelectual e escritor brasileiro do século XX, cuja obra contribuiu significativamente para a compreensão da história do Brasil e das relações raciais, assevera que no país, consolidou-se uma relação ideológica entre miscigenação e democratização, fator estrutural que, no decorrer da história, foi elementar para a criação de mecanismos ideológicos de obstáculos aos variados segmentos discriminados.<sup>37</sup>

Moura ainda faz considerações acerca da subordinação dos valores existentes entre o negro e o branco:

Esse gradiente étnico, que caracteriza a população brasileira, não cria, portanto, um relacionamento democrático e igualitário, já que está subordinado a uma escala de valores que vê no branco o modelo superior, no negro o inferior e as demais nuances de miscigenação mais consideradas, integradas, ou socialmente condenadas, repelidas, à medida que se aproximam ou se distanciam de um desses polos considerados o positivo e o negativo, o superior e o inferior nessa escala cromática. Criou-se, assim, através de mecanismos sociais e simbólicos de dominação, uma tendência à fuga da realidade e à consciência étnica de grandes segmentos populacionais não brancos.<sup>38</sup>

Destaca-se que, no período ainda compreendido pelos primeiros anos do século XX, o Rio de Janeiro, capital da República à época, enfrentava um processo de modernização que, de acordo com a classe elitista, para que houvesse o tal progresso civilizatório da região central da cidade, seria necessário afastar, daquele espaço, os traços de africanidade e de pobreza, o que, por consequência, afastou a população pobre e preta para as favelas e subúrbios.<sup>39</sup>

Assim nasceu a Favela da Providência, primeira favela implantada na região central da cidade do Rio de Janeiro, localizada no Morro que lhe empresta o nome. Posteriormente, foi a vez do morro do São Carlos, Mangueira, Salgueiro e tantas outras comunidades cariocas<sup>40</sup> que engrandecem o Brasil com diversidade e cultura, em que pese os dissabores vivenciados que se estendem até os dias atuais, decorrentes do processo de ocupação desordenada registrados<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> MOURA, Clóvis, 1925-2003. **Sociologia do negro brasileiro**. [recurso eletrônico] / Clóvis Moura. - 1. ed. - São Paulo: Perspectiva, 2019. SOCIOLOGIA DO NEGRO BRASILEIRO. p. 86.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> DINIZ, André. **Almanaque do Samba: a história do samba, o que ouvir, o que ler, onde curtir**. 4ª ed. - Rio de Janeiro, RJ. Zahar, 2012. p. 18/19.

<sup>40</sup> CABRAL, Sérgio. **As escolas de samba do Rio de Janeiro** / Sérgio Cabral. — 1. ed. - São Paulo: Lazuli Editora: Companhia Editora Nacional, 2011. p. 31

<sup>41</sup> ZALUAR, Alba. ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 5.

Quanto à modernização da cidade do Rio de Janeiro durante a transição nacional no fim da República Velha, Roberto Moura descreve:

A modernização da cidade e a situação de transição nacional fazem com que indivíduos de diversas experiências sociais, raças e culturas se encontrem nas filas da estiva ou nos corredores das cabeças-de-porco, promovendo essa situação, já no fim da República Velha, a formação de uma cultura popular carioca definida por uma densa experiência sociocultural que, embora subalternizada e quase que omitida pelos meios de informação da época, se mostraria, juntamente com os novos hábitos civilizatórios das elites, fundamental na redefinição do Rio de Janeiro e na formação de sua personalidade moderna.<sup>42</sup>

Neste sentido, de acordo com Roberto, novas sínteses culturais emergiram dessa comunidade diversa e disforme, constituída inicialmente por indivíduos unidos pela experiência compartilhada de subalternidade. Essas sínteses manifestaram-se em diversas formas de organização do grupo, bem como em gêneros artísticos que abrangem o espectro musical e festivo, expressões culturais que se transformam em novas paixões populares, específicas à cidade do Rio de Janeiro.<sup>43</sup>

De acordo com Clóvis Moura, o negro do morro e favelado, desde o fim da escravidão, organizava-se da maneira que lhes era permitido, com o simples propósito de sobreviver. Assim, a música popular do morro serviu como elemento unificador para o surgimento das escolas de samba.<sup>44</sup>

Neste mesmo sentido, Sérgio Cabral da Cunha descreve que foi a comunidade negra, do centro do Rio de Janeiro, a responsável pela criação das formas de samba carioca e pelas consideradas “novidades carnavalescas” apresentadas pelos ranchos, tais como alegorias, orquestras, abre-alas e seus cantores<sup>45</sup>, o que, posteriormente, daria origem às escolas de samba no formato que conhecemos hoje.

---

<sup>42</sup> MOURA, Roberto. **Tia Ciata e a Pequena África no Rio de Janeiro**. 2ª edição — Rio de Janeiro; Secretaria Municipal de Cultura, Dep. Geral de Doc. e Inf. Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 121.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> MOURA, Clóvis, 1925-2003. **Sociologia do negro brasileiro**. [recurso eletrônico] / Clóvis Moura. - 1. ed. - São Paulo: Perspectiva, 2019. p. 176

<sup>45</sup> CABRAL, Sérgio. **As escolas de samba do Rio de Janeiro** / Sérgio Cabral. — 1. ed. - São Paulo: Lazuli Editora: Companhia Editora Nacional, 2011. p. 31.

O morro descia para o asfalto, para que as escolas de samba, em clima de competitividade, ocupassem a área então dominada pela elite branca, num espírito de autoafirmação negro-africana, estabelecendo ali seu lugar de fala.<sup>46</sup>

Moura descreve:

Era o morro, a marginalidade, a miséria periférica e não vista pelo centro deliberante durante todo o ano, que vinha ocupar a área branca decisória e a dominava simbolicamente, ocupava os seus espaços e impunha a sua presença. Todos aqueles que olhavam o negro do morro como desordeiro, viam-no organizado; os que o tinham como analfabeto e ignorante, ouviam e aceitavam os seus sambas-enredo. Finalmente, ele, através da organização que lhe custara sacrifício, dinheiro, tempo e paciência, dominava a metrópole.<sup>47</sup>

No início do século XX, o samba, assim como as demais manifestações culturais pretas, foram alvos de perseguição, inclusive pelas forças do Estado, através do poder de polícia.<sup>48</sup>

Jonas Araujo Lunardon, ao analisar a construção do proibicionismo como uma política de criminalização social, destaca que a implementação de políticas proibicionistas nasceram a partir de um interesse social criminalizatório.<sup>49</sup>

Neste sentido, Lunardon descreve que o crescimento das áreas urbanas não apenas impulsionou o aumento do uso de drogas, mas também gerava preocupação entre aqueles que buscavam reprimir esse fenômeno. Além disso, outros elementos culturais se difundiam na sociedade brasileira que demandaria o controle das autoridades, como o samba, a capoeira e a umbanda, todos desempenhando papéis essenciais na formação do significado de uma comunidade negra brasileira.<sup>50</sup>

Assim, na década de 1920, a criminalização do uso da maconha foi efetivamente estabelecida no Brasil. Em 1934, na cidade do Rio de Janeiro, fundou-se uma Delegacia responsável por lidar com os crimes relacionados à maconha, como também era responsável

---

<sup>46</sup> MOURA, Clóvis, 1925-2003. **Sociologia do negro brasileiro**. [recurso eletrônico] / Clóvis Moura. - 1. ed. - São Paulo: Perspectiva, 2019. p.177.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 270.

<sup>49</sup> LUNARDON, Jonas Araujo. **Maconha, Capoeira e Samba: a construção do proibicionismo como uma política de criminalização social**. 2015. In: Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p. 3.

<sup>50</sup> Ibidem. p. 5.

por supervisionar e reprimir as manifestações culturais herdadas pelos ex-escravizados negros, tais como as rodas de samba, a prática da capoeira e o candomblé.<sup>51</sup>

Outrossim, Lunardon registra que a Delegacia não se limitou apenas à repressão relacionada ao proibicionismo, mas se estendeu também à repressão cultural religiosa e das expressividades negras, criminalizando certas práticas dessa comunidade. A título de exemplo, o autor cita que a repressão foi percebida e pôde ser identificada em manifestações de resistência, como os seminários afro-brasileiros realizados em 1934, em Salvador, organizado por Gilberto Freyre e intelectuais negros e brancos.<sup>52</sup>

O samba das escolas, surgido em um período de repressão intensa e violência crescente, foi cerceado em sua prática de diversas maneiras, incluindo a limitação de espaço e tempo. Além disso, as agremiações precisavam, obrigatoriamente, possuir registro de autorização policial para funcionar, bem como era necessário obter aprovação dos roteiros para realizar suas passeatas e desfiles, além de outras imposições que eram postas.<sup>53</sup>

Na década de 1950, a restrição limitou o uso de instrumentos nas baterias que pudessem causar ferimentos, tais como frigideiras, agogôs, reco-recos de mola, entre outros. Ao longo da história, a principal fundamentação dada para a referida repressão aos sambistas foi a acusação de vadiagem, o que muitas vezes resultava em espancamentos e detenções sem razão legal.<sup>54</sup>

Anos depois, durante o período histórico compreendido pela Ditadura Militar (1964-1985), o samba permaneceu sendo alvo da repressão estatal. Em 20 de fevereiro de 1976, uma operação policial marcou o mundo do samba quando, ainda no início do dia, a tropa responsável pela "operação arco-íris" recebeu ordens para capturar criminosos do morro da Mangueira, interrompendo também o ensaio de rua da escola.<sup>55</sup>

Ocorre que a ação se destacaria pelas prisões arbitrárias, além das agressões direcionadas à família do renomado compositor Agenor de Oliveira, mais conhecido como Cartola, que chegou a ser agredido no rosto por um policial depois de questioná-lo acerca da

---

<sup>51</sup> Ibidem. p. 7.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei Lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 270.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> **Cartola: O dia em que o sambista foi agredido pela polícia na Mangueira**. Blog do Acervo, O Globo. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/blog-do-acervo/post/2023/10/cartola-o-dia-em-que-o-sambista-foi-agredido-pela-policia-no-morro-da-mangueira.ghtml>. Acesso em 3 nov. 2023.

injusta abordagem ao seu filho, Ronaldo Silva de Oliveira, que estava sem sua carteira profissional e logo haveria de ser apontado como sendo o motorista de um assaltante procurado pela polícia.<sup>56</sup>

Euzébia Silva de Oliveira, mais conhecida como Dona Zica, esposa de Cartola, também chegou a ser empurrada em direção ao camburão logo após confirmar o alerta feito pelos moradores de que Ronaldo Oliveira era filho do famoso compositor responsável pelas obras “O Sol nascerá” e “As rosas não falam”.<sup>57</sup>

O sambista, em seus 69 anos de idade, revoltado - e com razão -, indignou-se com o ocorrido e não admitiu as agressões perpetradas e, em tom de protesto, sentou-se frente à viatura policial, gerando a imagem que repercute até os dias de hoje.

Figura 1: Fotografia de Eurico Dantas, em 20 de fevereiro de 1976 no Palácio do Samba, quando Cartola sentou-se diante do veículo policial.



Fonte: ESTAÇÃO PRIMEIRA DE MANGUEIRA. Facebook, 2016. Disponível em: [https://m.facebook.com/GRESEPMangueira/photos/a.526582800737183.1073741828.526457977416332/1220384364690353/?type=3&hc\\_ref=PAGES\\_TIMELINE&locale=pt\\_PT](https://m.facebook.com/GRESEPMangueira/photos/a.526582800737183.1073741828.526457977416332/1220384364690353/?type=3&hc_ref=PAGES_TIMELINE&locale=pt_PT). Acesso em: 20 nov. 2023.

Ademais, durante o período ditatorial, as escolas de samba se viram, por vezes, limitadas a optarem por abordar em seus enredos temas de exaltação nacional, tais como:

---

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

“Modernos bandeirantes” (Mangueira, 1971); “Martim Cererê” (Imperatriz Leopoldinense, 1972); “Brasil ano dois mil” (Beija-Flor, 1974); dentre outros.<sup>58</sup>

Ao mesmo tempo, algumas agremiações driblaram a censura e abordaram temas de exaltação à liberdade, o que poderia ser entendido como provocação ao regime. Dentre estes enredos, dois são marcantes: “História da liberdade no Brasil” (Salgueiro, 1967) e “Heróis da liberdade” (Império Serrano, 1969).<sup>59</sup>

Além disso, merece destaque o fato de que ainda no início dos desfiles, as escolas de samba cariocas, através de seus sambas-enredos, adotavam a criação de temáticas, de obras livres, o próprio cotidiano dos sambistas. A partir da oficialização dos concursos na década de 1930, o tema predominante passou a ser a exaltação de personagens históricos presentes nos currículos escolares e as narrativas se limitavam a relatar a história sob a perspectiva das elites.<sup>60</sup>

Foi a partir de 1959 que a situação se modificou, quando o Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos do Salgueiro apresentou um enredo que homenageou o pintor francês Debret, retratando o cotidiano dos negros durante a Colônia e o Império no Brasil. Durante a década de 1960, o feito deu origem, nesta mesma escola, uma continuidade nos enredos de temática afro, inspirando, por exemplo, enredos como Quilombo dos Palmares, Chica da Silva, Aleijadinho e Chico Rei. Desde então, tornou-se comum que as escolas de samba cariocas apresentassem enredos que fazem referências diretas à África e seus fundamentos.<sup>61</sup>

Em 1988, considerando os festejos do centenário da abolição da escravatura, o Grêmio Recreativo Estação Primeira de Mangueira questionou a referida abolição, através do enredo “100 Anos de Liberdade - Realidade ou Ilusão?”, uma vez que, após este marco, a população negra, em sua maioria, foi relegada às favelas devido à ausência de estrutura adequada para enfrentar a nova realidade social de abandono pelo poder público.<sup>62</sup>

Mais recentemente, em 2017, o então prefeito do município do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, anunciou a redução pela metade da verba destinada para as 12 escolas do grupo

---

<sup>58</sup> LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei Lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 113/114.

<sup>59</sup> Ibidem. p. 114.

<sup>60</sup> Ibidem. p. 10.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 16.

<sup>62</sup> MATOS, Júlio. **100 anos de liberdade - realidade ou ilusão?**. Rio de Janeiro, 1988. Sinopse do enredo do Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira. Disponível em: <http://academiadosamba.com.br/passarela/mangueira/ficha-1988.htm#:~:text=O%20negro%20escravo%20ao%20lado,e%20foge%20para%20os%20quilombos>. Acesso em: 06/05/2019.

especial<sup>63</sup>, contrariando o que havia prometido ainda em campanha<sup>64</sup>, sob o fundamento de que a educação seria a prioridade em sua gestão<sup>65</sup>.

Inclusive, vale o registro de que desde 1984, ano em que o Sambódromo foi inaugurado, Marcello Crivella tornou-se o único prefeito que não esteve presente no local durante nenhum dos dias de desfile em seu mandato.<sup>66</sup>

Neste sentido, Mauro Cordeiro pontua:

Partindo da ideia que Marcelo Crivella é originário e importante liderança da Igreja Universal do Reino de Deus pode-se entender que sua não participação em eventos referentes ao carnaval carioca, como não ir ao Sambódromo nos dias de desfile, teria relação com uma crença de que nos dias de carnaval esses espaços não estariam purificados e se recusar a entregar as chaves da cidade ao Rei Momo seria uma forma de não estabelecer contato direto com uma figura pagã.<sup>67</sup>

Assim, para o desfile de 2018, a Estação Primeira de Mangueira, em tom crítico, levou para a Sapucaí o enredo “Com dinheiro ou sem dinheiro, eu brinco”, de autoria do carnavalesco Leandro Vieira. A escola se propôs a falar acerca das manifestações populares que ocorrem independente da verba que os financia.<sup>68</sup>

(...) Não, não liga não! / Que a minha festa é sem pudor e sem pena / Volta a emoção / Pouco me importam o brilho e a renda / Vem pode chegar / Que a rua é nossa mas é por direito / Vem vadiar por opção / Derrubar esse portão / Resgatar nosso respeito / O morro desnudo e sem vaidade / Sambando na cara da sociedade / Levanta o tapete e sacode a poeira / Pois ninguém vai calar a Estação Primeira.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> MARTÍN, María. **Queda de braço entre Crivella e escolas de samba ameaça o Carnaval 2018 no Rio**. El País. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/cultura/1497557739\\_810021.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/cultura/1497557739_810021.html). Acesso em 19 out. 2023.

<sup>64</sup> MENDONÇA, Alba Valéria. **Crivella diz que não vai voltar atrás sobre decisão de cortar verba para carnaval de 2018**. G1. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crivella-diz-que-nao-vai-voltar-atras-sobre-decisao-de-cortar-verba-para-carnaval-de-2018.ghtml>. Acesso em 19 out. 2023.

<sup>65</sup> **Crivella diz que não volta atrás sobre corte de verba do Carnaval e compara crise a dores do parto**. Setor 1, Band. 2017. Disponível em: <https://setor1.band.uol.com.br/crivella-diz-que-nao-volta-atras-sobre-corte-de-verba-do-carnaval-e-compara-crise-a-dores-do-parto/>. Acesso em 27 out. 2023.

<sup>66</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Mauro Cordeiro de. (2019). **Carnaval e poderes no Rio de Janeiro: escolas de samba entre a LIESA e Crivella**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 96.

<sup>67</sup> Ibidem. p. 97.

<sup>68</sup> BRUNO, Leonardo. **Enredo da Mangueira para 2018 critica corte de verbas feito por Crivella**. Extra. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/tv-e-lazer/roda-de-samba/enredo-da-mangueira-para-2018-critica-corte-de-verbas-feito-por-crivella-21560954.html>. Acesso em 19 out. 2023.

<sup>69</sup> MANGUEIRA. **Com dinheiro ou sem dinheiro, eu brinco**. Samba-Enredo 2018. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/mangueira/samba-enredo-2018.html>. Acesso em: 7 dez. 2023.

Em entrevista, o carnavalesco criticou a tentativa de polarização entre escolas de samba, educação e outras questões culturais:

Isso tem muito a ver com a tentativa de vilanizar as escolas de samba, colocando de um lado a educação, as crianças e as creches e do outro lado as escolas de samba. Esse é um discurso que me incomoda. Coloca as pessoas e a sociedade em lados opostos. É o mesmo discurso que de um lado coloca a família e do outro lado coloca o gay. Então, são discursos polarizados que não tem a ver com a cidade plural que a gente vive. Não é postura de quem administra uma cidade como o Rio de Janeiro, cosmopolita, de muitas caras e muitas faces.<sup>70</sup>

E, como se não bastasse a redução pela metade para os carnavais de 2018 e 2019, para o desfile de 2020 o prefeito Marcelo Crivella confirmou o fim da subvenção para as escolas de samba da cidade. Antes dos desfiles de 2019, cada uma das 14 agremiações da elite recebeu R\$500 mil. Até 2016, sob a gestão de Eduardo Paes, essa subvenção era de R\$2 milhões por escola.<sup>71</sup>

Para Carmen Corato, ativista no combate ao racismo e à violência de gênero, não há dúvidas que as decisões tomadas pelo ex-bispo demonstram o racismo do então governante.

Afirmo se tratar de racismo porque suas ações atingem um grupo étnico específico, não a todos. O racismo no Brasil é considerado crime, porém, o histórico processo de negação do mesmo, somado ao mito da democracia racial, faz parecer com que todos esses atos de Crivella e outros pareçam preconceitos. Em verdade, o racismo é um conjunto de atos individuais ou coletivos que negam e exterminam manifestações culturais e, no limite, levam à morte determinados grupos étnicos.<sup>72</sup>

De acordo com Sílvio de Almeida, o racismo pode ser entendido como uma maneira sistêmica de discriminação que tem a raça como base, e que se revela através de ações conscientes ou inconscientes, resultando em vantagens ou desvantagens para indivíduos, dependendo do grupo racial ao qual eles pertencem.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> BOM DIA RIO. **Mangueira escolhe enredo que é uma crítica à Prefeitura do Rio**. G1. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/carnaval/2018/noticia/mangueira-escolhe-enredo-que-e-uma-critica-a-prefeitura-do-rio.ghml>. Acesso em 19 out. 2023.

<sup>71</sup> GRELLET, Fábio. **Crivella confirma corte de verbas para escolas de samba**. Terra. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/crivella-confirma-corte-de-verbas-para-escolas-de-samba,5bc6225aa38e3e7dabc4bf3f440c1ec7p3hzjgxr.html>. Acesso em 24 out. 2023.

<sup>72</sup> CORATO, Carmen. **Crivella e o racismo**. Agência de Notícia das Favelas. 2018. Disponível em: <https://www.anf.org.br/crivella-e-o-racismo/>. Acesso em 27 out. 2023.

<sup>73</sup> ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p. (Feminismos Plurais / coordenação de Djamila Ribeiro). p. 22, 23, 24.

Almeida ainda diferencia o racismo do preconceito racial, em que pese a relação existente entre os conceitos. Para o atual Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil, o preconceito racial é a formação de julgamentos com base em estereótipos a respeito de pessoas que façam parte de um grupo racial específico, podendo ou não levar a comportamentos discriminatórios.<sup>74</sup>

Neste sentido, os adjetivos estereotipados que associavam os negros sambistas à criminalidade, e os intitulavam como baderneiros e vadios são exemplos evidentes do preconceito racial sofrido.

A discriminação racial, por seu turno, implica na concessão de tratamento desigual a indivíduos pertencentes a grupos racialmente identificados. Assim, a base fundamental para a discriminação é o exercício do poder, isto é, a capacidade real de aplicar força, sem a qual não se torna viável conferir privilégios ou desvantagens com base na raça.<sup>75</sup>

Neste sentido, Almeida leciona:

Como dito acima, o racismo – que se materializa como discriminação racial – é definido por seu caráter sistêmico. Não se trata, portanto, de apenas um ato discriminatório ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas. O racismo articula-se com a segregação racial, ou seja, a divisão espacial de raças em localidades específicas – bairros, guetos, bantustões, periferias etc. – e/ou à definição de estabelecimentos comerciais e serviços públicos – como escolas e hospitais – como de frequência exclusiva para membros de determinados grupos raciais como são exemplos os regimes segregacionistas dos Estados Unidos, o apartheid sul-africano (...).<sup>76</sup>

Destarte, observa-se que os grupos sociais que erguiam a voz do samba e da cultura negra eram - e ainda são - alvos, tanto do racismo, como do preconceito racial.

### **3. MOVIMENTOS NEGROS, ANTIRRACISMO E DIREITO**

Os negros / Trazidos lá do além-mar / Vieram para espalhar / Suas coisas transcendentais / Respeito / Ao céu, à terra e ao mar / Ao índio veio juntar / O amor, à liberdade / A força de um baobá / Tanta luz no pensar / Veio de lá / A

---

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem. p. 24.

criatividade / (...) O samba corre / Nas veias dessa pátria-mãe gentil / É preciso a atitude / De assumir a negritude / Pra ser muito mais Brasil.<sup>77</sup>

Apesar de ter raízes mais antigas, a resistência contra o racismo ganhou destaque no século XX, quando os movimentos sociais assumiram um papel político crucial.<sup>78</sup>

Sílvio de Almeida sustenta que a experiência política e intelectual dos movimentos sociais serviu como inspiração para práticas políticas e educacionais inovadoras, as quais desafiaram, de forma contundente, as bases do racismo.<sup>79</sup>

Para o sociólogo Florestan Fernandes, a condição de pobreza, a disparidade no tratamento e o isolamento do homem preto foram os fatores determinantes para um processo doloroso de autoafirmação, cujo qual posicionaria a população negra no palco da história como defensores de suas próprias reivindicações.<sup>80</sup>

Nilma Lino Gomes, por seu turno, afirma que, no contexto brasileiro, o movimento negro reinterpreta a concepção de raça, conferindo-lhe uma abordagem afirmativa, vendo-a como uma fonte de capacitação para a emancipação, ao invés de uma imposição conservadora.<sup>81</sup>

Assim, de acordo com a autora, ao redefinir o conceito de raça, o movimento negro questiona a história do Brasil e da comunidade negra no país, elaborando novos discursos e ferramentas teóricas, políticas e analíticas para explicar como o racismo no Brasil não apenas se manifesta na estrutura do Estado, mas também permeia a vida cotidiana das vítimas. Ademais, o movimento negro amplia a visibilidade da questão étnico-racial, interpretando-a como um recurso, e não como um obstáculo, na busca por uma sociedade mais democrática.<sup>82</sup>

Gomes ainda afirma que o movimento negro é capaz de reconstruir identidades:

Parte-se da premissa de que o movimento negro, assim como outros movimentos sociais, ao agir social e politicamente, reconstrói identidades, traz indagações, ressignifica e politiza conceitos sobre si mesmo e sobre a realidade social.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup>VILA, Luiz Carlos. **Nas veias do Brasil**. 2016. Musart. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mNbGIroeEMA>. Acesso em 14 nov. 2023.

<sup>78</sup> ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p. (Feminismos Plurais / coordenação de Djamilia Ribeiro). p. 91.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: (no limiar de uma nova era)**. Vol. 2. São Paulo: Globo, 2008. p. 11.

<sup>81</sup> GOMES, Nilma Lino. **Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça**. Educação & Sociedade, [S.L.], v. 33, n. 120, p. 727-744, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302012000300005>. p. 5.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem. p. 9.

Além disso, o movimento negro buscou redefinir, através da cultura e da educação, o propósito da diversidade na sociedade brasileira e dismantelar preconceitos e estereótipos étnico-raciais, bem como reconhecer a influência histórica e cultural da África e da comunidade afro-brasileira.<sup>84</sup>

Em suma, nota-se que o movimento negro, assim como os demais movimentos sociais, possui essencial importância na luta da população negra por cidadania, sobretudo na educação como promotora da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. Importância que se estende até a contemporaneidade.

Segundo Cinthia Catoia, o período compreendido pelas décadas de 1940 e 1950 representaram um momento significativo de reestruturação e debate político para o movimento social negro, onde novas organizações como a União dos Homens de Cor (1943), Convenção Nacional do Negro (1945), Associação do Negro Brasileiro (1945), a Conferência Nacional do Negro (1949) e o I Congresso Brasileiro do Negro (1950) foram criadas.<sup>85</sup>

A autora aduz que, dentre as estratégias e demandas do movimento negro, sobressaíram a procura por uma interação mais ampla e um diálogo mais próximo com as instituições estatais, bem como houve disputas no contexto jurídico-normativo do Brasil a fim de estabelecer uma legislação antirracismo no país.<sup>86</sup>

Ademais, Catoia destaca que, no direito brasileiro, a legislação antirracista pode ser descrita em três dimensões, quais sejam: I- promocional com enfoque étnico-racial, abrangendo políticas de ação afirmativa nas áreas de educação, saúde e mercado de trabalho; II- educativo-pedagógica, que objetiva desmontar preconceitos e estereótipos raciais enraizados, com ênfase na esfera educacional e cultural; e III- coercitiva, que engloba normas proibitivas destinadas a prevenir e punir atos e práticas de discriminação racial e racismo.<sup>87</sup>

As décadas de 1940 e 1950 marcaram o início da mudança legislativa brasileira, quando a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 141, parágrafo 5º, incluiu a expressão "preconceitos de raça" ou "classe" como restrição ao direito à livre manifestação do pensamento. Em que pese a inovação trazida, o texto constitucional não espelhou de maneira

---

<sup>84</sup> CATOIA, Cinthia de Cassia. **O Movimento Negro (1940-50) e a emergência do debate político sobre legislação antirracismo no Brasil**. Revista Café com Sociologia, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 30–49, 2018. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/841>. Acesso em: 15 nov. 2023. p. 16/17.

<sup>85</sup> Ibidem. p.3.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem. p. 4.

consistente o extenso diálogo político que estava ocorrendo no momento, liderado pelo movimento negro, uma vez que nela não houve medidas ou ações que promovessem o combate ao racismo.<sup>88</sup>

E, a partir década de 1950, começou-se a estabelecer bases mais sólidas para a legislação antirracista, marcada pela implementação da Lei nº 1.390/51, mais conhecida como Lei Afonso Arinos, que atuou na dimensão coercitiva.<sup>89</sup>

Outrossim, faz-se mister ressaltar que a Lei Afonso Arinos tipificou como contravenção penal os comportamentos que envolviam a segregação nos estabelecimentos públicos ou privados, contrariando a reivindicação do movimento negro que lutava pela criminalização desta forma de preconceito racial.<sup>90</sup>

Assim, ainda de acordo com Cinthia, a Lei nº 1.390/51 acabou por se tornar simbólica, uma vez que medidas coercitivas não foram tomadas para investigar e reprimir os casos de discriminação racial ocorridos em estabelecimentos comerciais.<sup>91</sup>

A luta não cessou e, também merece destaque a atuação dos políticos negros que, décadas depois, mais precisamente no ano de 1979, fundaram o grupo político conhecido como Frente Negra de Ação Política de Oposição (FRENAPO), fundação esta que ocorreu antes mesmo do restabelecimento do pluripartidarismo.<sup>92</sup>

Dentre os nomes que compunham a liderança negra na política, destaca-se a presença de personalidades como Jurema Batista, Lélia Gonzalez, Benedita da Silva, Flávio Jorge Rodrigues da Silva, Milton Barbosa, dentre outros que atuaram na formação do Partido dos Trabalhadores (PT).<sup>93</sup>

O PMDB contou com a participação de Hélio Santos, Ivair Augusto Alves dos Santos e Antonio Carlos Arruda da Silva. Enquanto isso, no PDT, nomes como Abdias Nascimento e Carlos Alberto Caó atuaram na frente negra do partido.<sup>94</sup>

Neste sentido, concomitantemente à atuação partidária e institucional, o Movimento Negro acompanhava de perto as negociações relacionadas à convocação e à estrutura de uma

---

<sup>88</sup> Ibidem. p. 13.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem. p. 15.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13699>. p. 50/21.

<sup>93</sup> Ibidem. p. 51.

<sup>94</sup> Ibidem. p. 52.

Assembleia Nacional Constituinte (ANC) “livre, soberana, precedida de ampla liberdade de expressão e associação”.<sup>95</sup>

Em 1986, os parlamentares responsáveis pelo processo Constituinte foram eleitos e, daqueles líderes negros que compunham os partidos supramencionados, apenas Benedita da Silva (PT) e Carlos Alberto Caó (PDT) foram eleitos. Além destes, Edmilson Valentim (PT) e Paulo Paim (PT) também compuseram a “Bancada Negra da Constituinte”.<sup>96</sup>

Neste processo, foi instalada a Subcomissão dos negros, da população indígena, das pessoas deficientes e minorias que discutiu, em quatro reuniões, as causas e necessidades destes grupos minoritários<sup>97</sup>. A quarta reunião contou, inclusive, com a participação do sociólogo Florestan Fernandes, responsável por descrever as perspectivas sociais dos problemas dos negros e indígenas<sup>98</sup>, além de outros nomes de importância ímpar para o povo e movimento negro.

Após longo debate, sete documentos foram encaminhados na forma de sugestão e demandas de entidades civis à Assembleia Nacional Constituinte, sugestões estas que foram encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Medianeira-PR; pela Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino; “Dossiê Mulheres Negras”, encaminhado pelo Conselho Estadual da Condição Feminina do Governo do Estado de São Paulo/Comissão; do Centro de Estudos Afro-brasileiros; e, por fim, houve também “Moção de Repúdio”, encaminhada por entidades do Movimento Negro do Sul e Sudeste.<sup>99</sup>

Conforme já visto, os movimentos sociais desempenharam um importante compromisso nas audiências públicas<sup>100</sup> para positivar, no texto Constitucional, os direitos das minorias mencionadas.

Neste sentido, destaco, dentre outras previsões, duas positivações significativas para a formação da identidade constitucional negra, no âmbito da criminalização da discriminação racial, bem como na positivação de demandas culturais.

Quanto à criminalização da discriminação, Natália Neris aduz que, nas reuniões realizadas e nas sugestões oferecidas, houve grande empenho dos ativistas pela referida

---

<sup>95</sup> Ibidem. p. 54.

<sup>96</sup> Ibidem. p. 59.

<sup>97</sup> Ibidem. p. 63 a 80.

<sup>98</sup> Ibidem. p. 73.

<sup>99</sup> Ibidem. p. 123 a 140.

<sup>100</sup> Ibidem. p. 151.

criminalização do preconceito de raça, conforme constou nos documentos desenvolvidos pelo Movimento Negro.<sup>101</sup>

Assim, após o trâmite dos textos que constavam nos projetos<sup>102</sup>, foi positivado, no inciso XLII, do artigo 5º, o texto constitucional que tornou a prática de racismo como crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos seguintes termos:

Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Dos direitos e deveres individuais e coletivos. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.<sup>103</sup>

Outro avanço importante e que merece destaque são as demandas relativas à Cultura, debatidas nas audiências públicas que, em suma, giraram em torno de (i) reconhecer a diversidade étnica e multicultural do país, (ii) instituir o dia 20 de novembro, data da morte de Zumbi dos Palmares, como feriado nacional da Consciência Negra, e (iii) a inclusão de medidas para proteger e promover as diversas expressões culturais do Brasil.<sup>104</sup>

Neste sentido, após amplo debate, foi incorporado à Constituição de 1988 a redação que consta nos §§1º e 2º, do artigo 215, bem como o §5º, do artigo 216:

Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto. Seção I - Da educação. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º – O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º – A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.<sup>105</sup>

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 5º – Ficam tombados todos os

---

<sup>101</sup> Ibidem. p. 154/155.

<sup>102</sup> Ibidem. p. 157.

<sup>103</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>104</sup> SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos.** Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13699>. p. 166.

<sup>105</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.<sup>106</sup>

Evandro Piza Duarte, Marcos Queiroz e Guilherme Martins, ao analisarem a imunidade tributária sobre templos de religiões de matriz africana, bem como o reconhecimento como meio para a percepção de direitos, descrevem que a Constituição de 1988 emerge como elemento central para a formação de um novo cenário de disputa política e jurídica, uma vez que é por meio dela que conceitos previamente ausentes na legislação brasileira passaram a ser explicitamente citados, tendo sido resultado das lutas de combate ao racismo.<sup>107</sup>

Assim, torna-se imprescindível que a leitura da Constituição seja feita a partir das “narrativas, experiências e vivências que foram historicamente negadas, excluídas, apagadas, silenciadas e violentadas”, o que implicaria na adoção de uma abordagem hermenêutica constitucional reconhecidora de direitos garantidos pela Carta Magna não somente como a-históricos, mas como resultados das diversas lutas, inclusive as quais batalhou o povo de santo<sup>108</sup>, assim como também batalha o povo do samba.

Neste sentido, os autores concluem que:

A “memória constitucional”, portanto, é elemento que historiciza a Constituição e os próprios direitos, evitando anacronismos interpretativos, travestidos de silêncios e omissões, que representam um Brasil contemporâneo irreal, simplificado e homogeneizado, muito mais condizente com as antigas visões e projetos coloniais das elites senhorias de um passado nem tão distante, em que religião é sinônimo de cristianismo e a expressividade negra não faz parte da “paisagem nacional”.<sup>109</sup>

No momento, tramita, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Preceito Fundamental (ADPF) nº 973, ajuizada por sete partidos políticos (PT, PSOL, PSB, PCdoB, Rede Sustentabilidade, PDT e PV), em que requerem o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” caracterizado pela elevada taxa de mortalidade entre indivíduos negros,

---

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> NASCIMENTO, Guilherme Martins; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **O silêncio dos juristas: a imunidade tributária sobre templo de qualquer culto e as religiões de matriz africana à luz da Constituição de 1988.** REVISTA QUAESTIO IURIS, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 1162–1180, 2017. DOI: 10.12957/rqi.2017.23635. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/23635>. Acesso em: 15 nov. 2023. p. 11.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem. p. 12.

resultante da violência perpetrada pelo Estado, e pela desarticulação de políticas públicas destinadas à comunidade negra no país.<sup>110</sup>

Em suma, os partidos sustentam que o racismo estrutural e institucional decorre da falta de um plano efetivo para a integração das pessoas negras na sociedade brasileira após a abolição da escravidão, e do Direito sendo utilizado como meio para operacionalizar a opressão racial no país.

Ocorre que a questão está sendo discutida por um Supremo composto majoritariamente por homens brancos. Neste contexto, a ausência de representatividade no judiciário brasileiro, sobretudo na Suprema Corte, pode restringir a compreensão completa das complexidades sociais e culturais existentes no Brasil, impactando as decisões judiciais e a interpretação das leis.

Deste modo, o conceito de identidade constitucional surge como uma área de tensões e conflitos, expondo as contradições inerentes ao sistema jurídico e, mais especificamente, à concepção da Constituição.

A Constituição, longe de ser estática, é um campo de conflitos onde visões divergentes de justiça, igualdade e direitos se confrontam, ressaltando a importância de repensar e reconstruir uma identidade constitucional que inclua a diversidade e promova a inclusão. E o samba é a maneira que o povo preto encontrar para clamar por direitos e denunciar as injustiças de um país racista.

Por fim, merece destaque o fato de que no dia 20 de novembro de 2023, Dia da Consciência Negra, a bancada negra da Câmara dos Deputados foi oficialmente estabelecida, após reunião entre o presidente da Casa, Arthur Lira (PP-AL), e os deputados para discutir as prioridades da representação. A criação da bancada foi aprovada ainda em 1º de novembro, após iniciativa da deputada Talíria Petrone (Psol-RJ) e do deputado Damião Feliciano (União Brasil-PB) e contará com a atuação de cerca de 130 deputados.<sup>111</sup>

Neste sentido, na justificativa do texto, Talíria Petrone e Damião Feliciano destacaram:

O imperativo constitucional da igualdade material, da cidadania e da promoção do bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de

---

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2023.

<sup>111</sup> SALES, P. **No Dia da Consciência Negra, negros passam a ter uma bancada na Câmara**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/no-dia-da-consciencia-negra-negros-passam-a-ter-uma-bancada-na-camara/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

discriminação, balizaram as recentes decisões judiciais que conferiram avanços no tocante ao incentivo às candidaturas de pessoas negras.<sup>112</sup>

Destarte, nota-se que o movimento negro pode ser reconhecido como sujeito político de conhecimento, bem como produtor e produto de diversas experiências sociais que redefiniram a questão étnico-racial da história brasileira, rearticulando as relações entre cidadania, direitos e educação, conforme bem conclui Nilma Gomes.<sup>113</sup>

#### 4. O SAMBA COMO IDENTIDADE CONSTITUCIONAL

Brasil, meu denço / A Mangueira chegou / Com versos que o livro apagou /  
Desde 1500 tem mais invasão do que descobrimento / Tem sangue retinto  
pisado / Atrás do herói emoldurado / Mulheres, tamoios, mulatos / Eu quero  
um país que não está no retrato.<sup>114</sup>

O Sambódromo da Marquês de Sapucaí é o local conhecido por ser o palco que sedia os desfiles das escolas de samba do Rio de Janeiro e, para além disso, a Sapucaí também pode ser entendida como ambiente destinado à difusão do saber popular e das histórias da formação brasileira que, por vezes, são ocultados da sociedade.

As escolas de samba nos ajudam a pensar a identidade e a memória constitucional no Brasil, numa pedagogia negra sobre a cidadania, tal como será analisado no presente tópico através do samba-enredo e desfile de uma das escolas mais tradicionais do Rio de Janeiro, a Estação Primeira de Mangueira.

Outrossim, convém ressaltar que as escolas de samba contextualizam e representam a força do movimento negro brasileiro, uma vez que estas instituições culturais atuam na promoção da igualdade racial e da identidade pluralista do Brasil contemporâneo, por meio de seus enredos, bem como nas atividades sociais exercidas durante o ano inteiro.

Deste modo, no ano de 2019, a Estação Primeira de Mangueira levou, para a Marquês de Sapucaí, o enredo “História pra ninar gente grande”, de autoria do carnavalesco Leandro Vieira, que se propôs a contar, a partir das “páginas ausentes”, a história do Brasil sob uma nova perspectiva, devolvendo o protagonismo merecido a Zumbi dos Palmares, Dandara, Luísa

---

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> GOMES, Nilma Lino. **Movimento negro e educação: resignificando e politizando a raça**. Educação & Sociedade, [S.L.], v. 33, n. 120, p. 727-744, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302012000300005>. p. 10.

<sup>114</sup> MANGUEIRA. **História pra ninar gente grande**. Samba-Enredo 2019. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/mangueira-rj/samba-enredo-2019-historias-para-ninar-gente-grande/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

Mahin, Esperança Garcia, Luiz Gama e outros, para que, durante a procissão do samba, assumissem o verdadeiro papel que desempenharam na história da luta pela liberdade no Brasil.<sup>115</sup>

Cumprir destacar que a luta de Esperança Garcia e Luiz Gama inspira a caminhada de muitos acadêmicos de direito, uma vez que Gama, poeta, jornalista e advogado autodidata, destaca-se por ser um dos grandes intelectuais do século XIX, além de ter conseguido conquistar sua liberdade e manter-se libertado, após provar sua condição de nascido livre<sup>116</sup>. Ademais, Luiz Gama também desempenhou o papel de defensor de outros escravos<sup>117</sup>.

Esperança Garcia, por seu turno, foi uma mulher negra escravizada que, em 6 de setembro de 1770, escreveu uma petição ao governador da capitania, onde denunciou as situações de abusos que ela, outras mulheres e crianças sofreram na fazenda em que viviam, solicitando a tomada das medidas apropriadas. Por tal razão, em 25 de novembro de 2023, Esperança Garcia foi reconhecida como a primeira advogada brasileira.<sup>118</sup>

O desfile da Mangueira empunhou o mesmo ideal defendido pelos movimentos sociais, fortemente evidenciado pela bandeira que, em sua nova proposta, encerrou o desfile da escola contendo novas cores e dizeres: índios, negros e pobres. A bandeira estampou a real identidade constitucional brasileira, resultado das lutas dos movimentos sociais, e encontrou no samba-enredo de 2019 sua mais perfeita síntese.

Neste sentido, pontua o carnavalesco:

O símbolo máximo do patriotismo recebe as cores de uma das mais populares comunidades carentes do território nacional. Simbolicamente, é o morro que abraça a luta em defesa da representatividade popular e determina que “são verde e rosa as multidões”, tal qual sugere o samba que cantamos. É o Brasil assumindo a identidade do morro. É a Mangueira assumindo a identidade do Brasil.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> VIEIRA, Leandro. **História para ninar gente grande**. Rio de Janeiro, 2019. Sinopse do enredo do Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira. Disponível em: <https://oppce.ufc.br/pt/confira-a-sinopse-da-mangueira-para-o-carnaval-2019-um-outro-olhar-para-a-historia-brasileira/>. Acesso em: 06/05/2023.

<sup>116</sup> FERREIRA, Lígia Fonseca. **Luiz Gama: um abolicionista leitor de Renan**. Estudos Avançados, [S. l.], v. 21, n. 60, p. 271-288, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10253>. Acesso em: 17 nov. 2023. p. 1/2.

<sup>117</sup> Ibidem. p. 7.

<sup>118</sup> S.A. **Negra e escravizada é reconhecida como a primeira advogada do país**. Publicado em: Consultor Jurídico. Data de Publicação: 26 de novembro de 2022. Disponível em: Consultor Jurídico. Acesso em 17 nov. 2023.

<sup>119</sup> LIESA. **Livro Abre Alas**. Carnaval 2019. Disponível em: [liesa.globo.com](https://liesa.globo.com). Acesso em: 17 nov. 2023. p. 375.

Figura 2: “Índios, negros e pobres” (2019), bandeira de Leandro Vieira. Foto: Richard Santos/Riotur



Fonte: LACERDA, Lu. **Foto do dia: homenagem aos 95 anos da Mangueira.** Disponível em: <https://lulacerda.ig.com.br/foto-do-dia-homenagem-aos-95-anos-da-mangueira/1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

De acordo com a Associação Nacional de História (ANPUH), a Estação Primeira de Mangueira realizou, no carnaval de 2019, uma abordagem semelhante à adotada pelos professores de história em suas aulas, narrando a história de baixo para cima e enaltecendo figuras heroicas da história do Brasil.<sup>120</sup>

Além disso, a Associação também afirma que desde, pelo menos, a década de 1980, a história do Brasil, conforme apresentada pela Mangueira durante seu desfile na avenida, tem sido objeto de extensa pesquisa, estudo e ensino por parte de historiadores de diversas regiões do país<sup>121</sup>, comprovando, assim, a verdadeira função social do carnaval.

Para Max Fabiano de Oliveira, o enredo da Mangueira contesta as figuras tidas como heróis pela narrativa oficial, tal como questiona a imagem redentora da Princesa Isabel que, por

<sup>120</sup> MATTOS, Hebe. ABREU, Martha. GRINBERG, Keila. **Estação Primeira de Mangueira.** Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/2015-01-20-00-01-55/noticias2/diversas/item/5105-estacao-primeira-de-mangueira>. Acesso em 10 nov. 2023.

<sup>121</sup> Ibidem.

um suposto ato de benevolência, aboliu a escravidão no Brasil, suprimindo séculos da luta negra por cidadania, além de questionar a imagem de outros figurões já conhecidos pela história brasileira.<sup>122</sup>

Por outro lado, Oliveira afirma que o desfile deu destaque aos personagens negligenciados pela narrativa presente nos livros escolares, reunindo personalidades indígenas, pretas e pobres, dando-lhes destaque como os autênticos heróis da pátria.<sup>123</sup>

Neste mesmo sentido, a professora Helena Theodoro, em entrevista concedida à Rádio Nacional, afirma que a escola de samba desempenha um papel valioso na comunidade brasileira ao reverenciar histórias de indivíduos que raramente são reconhecidos pela sociedade em geral, destacando personalidades que já tiveram suas histórias contadas em desfiles das escolas de samba, tais como Xica da Silva (Salgueiro, 1963), Chico Rei (Salgueiro, 1964) e Carolina Maria de Jesus (Colorado do Brás, 2022).<sup>124</sup>

Assim, o samba-enredo da Mangueira para aquele ano, composto por Manu da Cuíca, Luiz Carlos Máximo, Deivid Domênico, Tomaz Miranda, Mama, Marcio Bola, Ronie Oliveira, Danilo Firmino, rompeu barreiras e ecoou mesmo fora da dita “bolha carnavalesca”, chegando, inclusive, até as salas de aula, conforme se verá a seguir, além de embalar o campeonato da escola.

Em 1965, pela primeira vez, uma mulher preta passou a integrar a ala de compositores de uma escola de samba: Dona Ivone Lara, pelo Império Serrano<sup>125</sup>. E, mesmo após 58 anos, a ala dos compositores de uma escola de samba ainda é um universo predominantemente masculino. Por isso, merece destaque o fato de que o samba da Mangueira para 2019 foi composto e letrado por uma mulher, ao lado de sua parceria: Manuela Trindade Oiticica, a Manu da Cuíca, escritora, compositora, percussionista e mãe, que desponta como uma das principais compositoras do carnaval carioca.

Quanto ao ambiente marcado pelo masculino, Manu declara:

---

<sup>122</sup> OLIVEIRA, Max Fabiano de. **História para ninar gente grande: o desfile das escolas de samba como espaço para a produção de história pública - um estudo sobre o enredo da Mangueira de 2019**. Policromias - Revista de Estudos do Discurso, Imagem e Som, 5(4), 420-456. doi:<https://doi.org/10.61358/policromias.v5i4.38504>. p. 11.

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Rádio Nacional BR. **Ponto do Samba | Helena Theodoro**. YouTube. Transmitido ao vivo em 5 de set. de 2023. Duração: 1:07:15. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2rQ1MGBQw8w>. Acesso em 17 nov. 2023.

<sup>125</sup> PINTO, Tania Regina. **Dona Ivone Lara, a nº 1 na ala dos compositores**. Primeiros Negros. Disponível em: <https://primeirosnegros.com/dona-ivone-lara-a-no-1-na-ala-dos-compositores/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

É um ambiente marcadamente masculino. As mulheres nas escolas de samba participam, historicamente, de outros segmentos. E não é que não queiram, mas porque há predomínio masculino mesmo. Não faltam, por exemplo, sambas que exaltam belezas femininas com algumas demarcações de inferioridade que chegam a ser ridículas. Eu jamais faria um samba assim. É sempre desconfortável. Não faltam mulheres para compor, mas a gente tem que mostrar o tempo inteiro que está fazendo samba.<sup>126</sup>

No Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) 513, a professora de geografia Livia Vargas, utilizou a composição do samba-enredo da Mangueira como uma ferramenta didática para explorar o tema da população brasileira, estabelecendo uma conexão significativa com a experiência dos estudantes. A professora também afirma que a abordagem da cultura afro-brasileira já é frequente nas escolas, em virtude da Lei nº 10.639/2003, conquista proveniente das batalhas travadas pelos movimentos sociais, que tornou obrigatório o ensino da cultura afro nas redes de ensino.<sup>127</sup>

De acordo com o professor de História e integrante do Departamento Cultural da Portela, Ygor Lioi, os alunos se surpreenderam com a desconstrução daquilo que já estava fixado no imaginário coletivo. Neste sentido, ele afirma que “mostrar os verdadeiros heróis nacionais, heróis de barracões, aqueles que ajudaram a construir a nação em meio a inúmeras adversidades, é prazeroso e necessário.”<sup>128</sup>

Outrossim, o professor de Sociologia do Rio de Janeiro, Luiz Guilherme Santos, que é mangueirense, utilizou o enredo da escola de samba para introduzir aos alunos do Colégio Estadual Antônio Prado Júnior, na Praça da Bandeira, os protagonistas nacionais esquecidos pela narrativa histórica oficial. Desta forma, a turma do 1º ano do ensino médio foi apresentada a figuras como Luísa Mahin, Chico da Matilde (Dragão do Mar), dentre outros heróis presentes no desfile da Verde e Rosa.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> RODRIGUES, Renan. **Mulheres vencem machismo em disputa de samba-enredo das escolas do Grupo Especial**. O GLOBO. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/rio/celina/noticia/2019/10/mulheres-vencem-machismo-em-disputa-de-samba-enredo-das-escolas-do-grupo-especial-24029820.ghtml?fbclid=IwAR2bi\\_IfohUHkkYuV0uB8HFf4N40aemY9qweFBc39x0E8p8keEzDU45PO6w](https://oglobo.globo.com/rio/celina/noticia/2019/10/mulheres-vencem-machismo-em-disputa-de-samba-enredo-das-escolas-do-grupo-especial-24029820.ghtml?fbclid=IwAR2bi_IfohUHkkYuV0uB8HFf4N40aemY9qweFBc39x0E8p8keEzDU45PO6w). Acesso em: 12 dez. 2023.

<sup>127</sup> S/A. **Professores levam samba da Mangueira para sala de aula e relatam experiência**. Band. 2019. Disponível em: [setor1.band.uol.com.br/professores-levam-samba-da-mangueira-para-sala-de-aula-e-relatam-experiencia/](http://setor1.band.uol.com.br/professores-levam-samba-da-mangueira-para-sala-de-aula-e-relatam-experiencia/). Acesso em: 15 nov. 2023.

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> S/A. **Samba da Mangueira de 2019 inspira pesquisa em colégio do Rio**. Setor 1, Band. Disponível em: [setor1.band.uol.com.br/samba-da-mangueira-de-2019-inspira-pesquisa-em-colegio-do-rio/](http://setor1.band.uol.com.br/samba-da-mangueira-de-2019-inspira-pesquisa-em-colegio-do-rio/). Acesso em 15 nov. 2023.

Isso se deve, também, à Lei nº 10.639/2003, que alterou a Lei nº 9.394/96 e estabeleceu as orientações e fundamentos da educação nacional, com o intuito de incorporar, no currículo oficial das redes de ensino, a obrigatoriedade da abordagem da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”<sup>130</sup>, além das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana<sup>131</sup>, normas concebidas a partir das lutas, princípios e justificativas provenientes de diversos setores do Movimento Negro<sup>132</sup>.

De acordo com Jonas Alves, para além das virtudes da letra e da melodia do samba, uma outra questão que logo atraiu o interesse da mídia foi a referência à vereadora Marielle Franco, vítima de assassinato<sup>133</sup>, na quarta estrofe, que também trouxe o protagonismo para outras mulheres de relevância para o cenário brasileiro: “Brasil, chegou a vez / De ouvir as Marias, Mahins, Marielles, Malês”<sup>134</sup>.

Maria Felipa, capoeirista que participou da luta pela independência na Bahia, Luiza Mahin, líder da revolta dos Malês, e Marielle Franco, defensora dos direitos de negros, pobres e mulheres. Aqui cabe destacar dois recursos utilizados: a aliteração – com a repetição da sílaba “ma” – e o uso de plurais nos nomes das mulheres citadas, o que expande para além da individualidade as personagens engajadas nas lutas.<sup>135</sup>

Retornando à primeira estrofe do samba, ao dialogar incessantemente com o Brasil, assemelhando-se a uma conversa, a música inicia identificando “o avesso do mesmo lugar” – isto é, o lado alternativo de nossa história – no presente temporal, na coletividade e nos campos

<sup>130</sup> BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>131</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>132</sup> ANDRADE, Máira Pires. **Movimento Negro, educação e os princípios da Lei 10.639/03**. Revista Aedos, [S. l.], v. 9, n. 21, p. 194–216, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/70528>. Acesso em: 16 nov. 2023. p. 20.

<sup>133</sup> SILVA JUNIOR, Jonas Alves da. **Um canto de resistência: imagens do desfile da Mangueira de 2019 em diálogo com a educação**. REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 368–387, 2020. DOI: 10.14295/remea.v0i0.11361. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/11361>. Acesso em: 16 nov. 2023. p. 4.

<sup>134</sup> FIRMINO, Danilo; DOMÊNICO, Deivid; MAMÁ; BOLA, Márcio; OLIVEIRA, Ronie; MIRANDA, Tomaz. História pra ninar gente grande. **Samba-Enredo 2019**. Disponível em: [letras.mus.br](https://letras.mus.br). Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>135</sup> LIESA. **Livro Abre Alas**. Carnaval 2019. Disponível em: <https://liesa.globo.com/downloads/memoria/outros-carnavais/2019/abre-alas-segunda.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023. p. 379.

de batalha: "na luta é que a gente se encontra". Este verso atua como uma contraposição a uma certa natureza estática, individual e vinculada ao passado, que frequentemente é atribuída à narrativa histórica. Tanto o apelo à contemporaneidade do enredo quanto a persistente interpelação à nação são elementos recorrentes em diferentes partes do samba. Chamamentos como "meu nego" e "meu denço" intensificam a dimensão afetiva que há na comunicação do samba.<sup>136</sup>

Desde 1500 / Tem mais invasão / Do que descobrimento / Tem sangue retinto  
 pisado / Atrás do herói emoldurado / Mulheres, Tamoios, Mulatos / Eu quero  
 um país que não tá no retrato.<sup>137</sup>

Na segunda estrofe do samba, para além da referência às frequentes distorções na história - "tem mais invasão do que descobrimento" -, a música elenca negros, índios e mulheres como a personificação daqueles que a narrativa oficial negligencia. Ademais, faz-se mister ressaltar que, do ponto de vista estético, está presente, na letra do samba, a antítese entre "invasão" e "descobrimento", a metonímia que associa o retrato ao que recebe visibilidade no país e a ênfase reivindicatória conferida pela melodia ao último verso, conforme consta na justificativa do samba, do Livro Abre-Alas.<sup>138</sup>

Este trecho revela uma história oficial que apaga o protagonismo dos negros e índios, tanto na esfera política, como no campo cultural e, portanto, não cabe tão somente olhar para o passado para compreender o presente e mudar o futuro, mas é necessário olhar para o passado no qual homens e mulheres negros contribuíram politicamente e intelectualmente e, portanto, juridicamente para a história do Brasil.

Mangueira / Tira a poeira dos porões / Ô, abre alas / Pros seus heróis de  
 barracões / Dos brasis que se faz um país / De Lecis, Jamelões são verde-rosa  
 as multidões.<sup>139</sup>

A última estrofe, por seu turno, intencionalmente reafirma a necessidade de revisitar o passado - "tira a poeira dos porões" -, cabendo ao carnaval, aos brincantes e operários da festa,

<sup>136</sup> Ibidem. p. 378

<sup>137</sup> MANGUEIRA. **História pra ninar gente grande**. Samba-Enredo 2019. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/mangueira-rj/samba-enredo-2019-historias-para-ninar-gente-grande/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

<sup>138</sup> LIESA. **Livro Abre Alas**. Carnaval 2019. Disponível em: <https://liesa.globo.com/downloads/memoria/outros-carnavais/2019/abre-alas-segunda.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023. p. 378.

<sup>139</sup> MANGUEIRA. **História pra ninar gente grande**. Samba-Enredo 2019. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/mangueira-rj/samba-enredo-2019-historias-para-ninar-gente-grande/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

portanto, procederem de tal forma a revelar o passado escondido - "ô, abre alas pros seus heróis de barracões". Ademais, de acordo com a defesa do samba, a verdadeira essência do país reside na diversidade - os "brasis" -, e muitas de nossas sínteses estão na arte e nos artistas populares, como os mencionados "Lecis" e "Jamelões".<sup>140</sup>

Em suma, o verbo deste samba representa a pedagogia civilizatória do movimento negro de ensinar a história brasileira. Neste sentido, para que a efetivação dos direitos fundamentais ocorra, é preciso que haja um olhar retrospectivo para a história, sobretudo para a violência perpetrada contra a população indígena e negra, para que se recontem a história de maneira a construir uma hermenêutica constitucional a se mirar num futuro mais democrático através da contribuição do samba e da cultura.

Em tempo, cumpre destacar que o desfile da Mangueira refletiu em um período em que o governo buscava suprimir a história da sociedade, promovia a restrição do posicionamento crítico, bem como minou o saber das nossas próprias histórias. Contudo, agora, ressoa o clamor do samba que remove as mordanças. O samba-enredo da Mangueira representa, para Jonas Alves e para muitos brasileiros, um apelo pela contínua luta por visibilidade.<sup>141</sup>

O desfile das escolas de samba é muito mais do que uma simples festa. É, também, uma poderosa ferramenta para preservar a história e dar voz às comunidades marginalizadas. As imagens registradas e o samba criam uma narrativa rica, para que futuros narradores possam resgatar, no presente e no porvir, a batalha da população muitas vezes ignorada pelas autoridades.<sup>142</sup>

Deste modo, os desfiles se tornam um arquivo dinâmico, documentando lutas sociais e culturais, desafiando a invisibilidade e contribuindo para uma compreensão mais completa e inclusiva da sociedade. Além disso, o carnaval das escolas de samba abre espaço para legitimar e dar continuidade às questões que foram obstaculizadas pelos denominados "vencedores indesejados".<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> LIESA. **Livro Abre Alas**. Carnaval 2019. Disponível em: [liesa.globo.com](https://liesa.globo.com). Acesso em: 17 nov. 2023. p. 379.

<sup>141</sup> SILVA JUNIOR, Jonas Alves da. **Um canto de resistência: imagens do desfile da Mangueira de 2019 em diálogo com a educação**. REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 368–387, 2020. DOI: 10.14295/remea.v0i0.11361. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/11361>. Acesso em: 16 nov. 2023. p. 17.

<sup>142</sup> Ibidem. p. 18.

<sup>143</sup> Ibidem.

Figura 3: “Presente”. Comissão de frente da Mangueira – Foto: Gabriel Nascimento/Riotur.



Fonte: SETOR 1. **Mangueira é campeã do Carnaval exaltando os ‘sem placa’**. Disponível em: <https://setor1.band.uol.com.br/mangueira-e-campea-do-carnaval-exaltando-os-sem-placa/1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

Ao considerar a letra do samba-enredo da Mangueira, emergem reflexões profundas sobre a formação do Estado e do direito no Brasil, destacando seu papel por vezes racista. Esse exame crítico não apenas ilumina as injustiças do passado, mas também fortalece a voz das lutas negras por cidadania, promovendo uma conscientização essencial para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

O desfile da Verde e Rosa apresenta aos foliões e espectadores a invasão europeia e o massacre negro e indígena, e denuncia o Brasil como sendo um país racista. País fundado no sangue negro e indígena, rompendo com o mito da democracia racial.

Neste sentido, é preciso interromper com a marginalização e silenciamento da discussão sobre racismo no Brasil, pois só poderemos alcançar um futuro verdadeiramente democrático quando não houver mais omissões em relação à forma como o racismo molda nossa sociedade.

Assim, o samba e o carnaval, espaços de construção do imaginário da harmonia social, disputam o espaço central na reconstrução da identidade nacional a partir da denúncia ao racismo e, conseqüentemente, informam outro conteúdo para os direitos humanos.

## 5. CONCLUSÃO

Ninguém nega que o negro é / Muita força, fé e raiz / Tem quem negue que o negro quer / Liberdade é o que sempre quis / Mas nem sempre alcança / E não perde a esperança / Solta o corpo e balança / Dança pra ser feliz.<sup>144</sup>

Pelo exposto ao longo do presente artigo, percebe-se a íntima relação existente entre o samba, a identidade constitucional brasileira e as questões raciais. Assim, ao analisar especificamente o desfile da Estação Primeira de Mangueira para o Carnaval de 2019, foi possível observar como o samba atua como uma plataforma poderosa para o debate, a conscientização e o enfrentamento ao racismo no Brasil, tal como atua o Movimento Negro.

O desfile da Verde e Rosa não apenas proporcionou entretenimento e alegria para os foliões, mas também serviu como meio de pedagogia e reflexão crítica acerca dos direitos do povo preto. O desfile retratou de forma vívida a história do Brasil, desafiando a narrativa oficial e dando protagonismo à população negra e indígena, verdadeiros heróis deste país, assim como também destacou as injustiças cometidas contra esses povos. A abordagem desconstrói o mito da democracia racial, revelando o racismo estrutural e histórico que fundamenta a sociedade brasileira.

Através do samba-enredo, a escola do morro da Mangueira trouxe à tona contribuições e lutas das minorias políticas, refletindo sobre o verdadeiro significado da cidadania e identidade nacional. O samba, portanto, assume um papel crucial na educação, bem como atua para uma reconstrução da história e da identidade constitucional brasileira.

Outrossim, a presente pesquisa reforça a máxima de que o samba não é apenas um elemento cultural, mas um poderoso instrumento de expressão política e social, proporcionando voz às comunidades marginalizadas, desempenhando um papel vital na promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Como expressividade ancestral da diáspora africana, no samba, ética e estética se fundem, disputando o mundo de hoje e anunciando o mundo que há de ser.

---

<sup>144</sup> CRUZ, Arlindo. SERENO. **Força, fé e raiz**. 2002. Sony Music Entertainment Brasil Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AaeKQWNpTzA>. Acesso em 14 nov. 2023.

Neste sentido, os antropólogos Vinicius Natal e Mauro Cordeiro, quanto ao pensamento social do samba, afirmam:

O samba, em si, é pensamento social, que é um amplo conjunto de reflexões, formulações, críticas, comentários, saberes e práticas acerca dessa forma cultural afro-diaspórica. São contribuições que podem ser literárias, musicais, artísticas, performáticas, discursivas ou percussivas de sujeitos através da linguagem do samba. O pensamento, então, se dá a partir das mentes, corpos e símbolos que empreendem uma reflexão, a partir de suas práticas, sobre o que é o mundo social.<sup>145</sup>

Conclui-se, portanto, que o samba como parte integrante da identidade constitucional do Brasil destaca a necessidade de maior compreensão e apreciação das diversas vozes e histórias que compõem o tecido da nação. Neste sentido, o desfile das escolas de samba desafia as narrativas unilaterais, reconhecendo o papel vital que a cultura e a arte desempenham na moldagem da nossa sociedade e na promoção da igualdade racial.

Samba, / Agoniza mas não morre, / Alguém sempre te socorre, / Antes do suspiro derradeiro. / Samba, / Negro, forte, destemido, / Foi duramente perseguido, / Na esquina, no botequim, no terreiro.<sup>146</sup>

E, na certeza de que o samba agoniza, mas não morre, para 2024, os desfiles das escolas de samba do Rio de Janeiro continuarão a ensinar e proclamar a identidade constitucional através de seus enredos: o marinheiro João Cândido, líder da Revolta da Chibata, terá sua história contada pelo Paraíso do Tuiuti, com o enredo “Glória ao Almirante Negro!”; a centenária Portela levará para a Sapucaí o enredo “Um defeito de cor”, baseado no romance de Ana Maria Gonçalves, que deverá refazer os percursos imaginados da história de Luíza Mahin e seu filho, Luiz Gama; a luta indígena também será retratada pelo Salgueiro, através do enredo “Hutukara”, que saíra em defesa do povo Yanomami.<sup>147</sup>

Pois como cantava o mangueirense Nelson Sargento, a despeito de duramente perseguido, o samba segue negro, forte e destemido. O samba é passado, presente e futuro. Manifestação cultural originária da diáspora africana, o samba resistiu como expressão de

---

<sup>145</sup> CORDEIRO, Mauro; NATAL, Vinicius. **Pensamento Social do Samba**. Disponível em: <https://www.pensamentosocialdosamba.com/sobre>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>146</sup> SARGENTO, Nelson. **Agoniza Mas Não Morre**. 1979. Gravadora: Eldorado. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/nelson-sargento/2001487/1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>147</sup> TORRES, Livia. **Veja a ordem dos desfiles do Grupo Especial do carnaval do Rio em 2024**. G1, Rio de Janeiro, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/carnaval/2024/noticia/2023/06/20/veja-a-ordem-dos-desfiles-do-grupo-especial-do-carnaval-do-rio-em-2024.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2023.

identidade e resistência. Hoje, mantém-se relevante como pilar da cultura brasileira, refletindo a diversidade brasileira e se reinventando. Ademais, o samba também é o grande poder transformador, capaz de unir pessoas, desafiar preconceitos e contribuir para uma sociedade mais justa.

Assim, o samba não apenas preserva a história, mas também molda a identidade constitucional brasileira, sendo uma herança preciosa com reais poderes para influenciar o futuro do Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p. (Feminismos Plurais / coordenação de Djamila Ribeiro).

ANDRADE, Máira Pires. **Movimento Negro, educação e os princípios da Lei 10.639/03**. Revista Aedos, [S. l.], v. 9, n. 21, p. 194–216, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/70528>. Acesso em: 16 nov. 2023.

AZEVEDO, Amailton Magno. **Samba: um ritmo negro de resistência**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 70, p. 44-58, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i70p44-58>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BOM DIA RIO. **Manguieira escolhe enredo que é uma crítica à Prefeitura do Rio**. G1. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/carnaval/2018/noticia/manguieira-escolhe-enredo-que-e-uma-critica-a-prefeitura-do-rio.ghtml>. Acesso em 19 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial

da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2023.

BRITO, Máira de Deus. **O samba é a língua franca da população negra no Brasil, diz pesquisadora**. Folha de S. Paulo. 30 mai. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/perifaconnection/2023/05/o-samba-e-a-lingua-franca-da-populacao-negra-no-brasil-diz-autora.shtml>. Acesso em 10 nov. 2023.

BRITO, Máira de Deus. **O samba é santo: escritórias sobre a Mãe Dora de Oyá**. 2023. 191 f., il. Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Cidadania) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

BRUNO, Leonardo. **Enredo da Mangueira para 2018 critica corte de verbas feito por Crivella**. Extra. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/tv-e-lazer/roda-de-samba/enredo-da-mangueira-para-2018-critica-corte-de-verbas-feito-por-crivella-21560954.html>. Acesso em 19 out. 2023.

CABRAL, Sérgio. **As escolas de samba do Rio de Janeiro** / Sérgio Cabral. — 1. ed. - São Paulo: Lazuli Editora: Companhia Editora Nacional, 2011.

CANDEIA. **Dia de Graça**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/candeia/95696/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CATOIA, Cinthia de Cassia. **O Movimento Negro (1940-50) e a emergência do debate político sobre legislação antirracismo no Brasil**. Revista Café com Sociologia, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 30–49, 2018. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/841>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CORATO, Carmen. **Crivella e o racismo**. Agência de Notícia das Favelas. 2018. Disponível em: <https://www.anf.org.br/crivella-e-o-racismo/>. Acesso em 27 out. 2023.

CORDEIRO, Mauro; NATAL, Vinícius. **Pensamento Social do Samba**. Disponível em: <https://www.pensamentosocialdosamba.com/sobre>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CORRÊA, Ivony Rezende Neves. **Transformações na pedagogia do samba do século XIX ao XX**. Orientador: Rolf Ribeiro de Souza. 2017. 63 f. TCC (Graduação) - Licenciatura em Pedagogia. Universidade Federal Fluminense, Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6915?locale-attribute=en>.

CRUZ, Arlindo. SERENO. **Força, fé e raiz**. 2002. Sony Music Entertainment Brasil Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AaeKQWNpTzA>. Acesso em 14 nov. 2023.

CRUZ, Arlindo; DINIZ, Mauro. **Meu Lugar**. 2007. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/arlindo-cruz/1131702/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

DINIZ, André. **Almanaque do Samba: a história do samba, o que ouvir, o que ler, onde curtir**. 4ª ed. - Rio de Janeiro, RJ. Zahar, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: (no limiar de uma nova era)**. Vol. 2. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, Ligia Fonseca. **Luiz Gama: um abolicionista leitor de Renan**. Estudos Avançados, [S. l.], v. 21, n. 60, p. 271-288, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10253>. Acesso em: 17 nov. 2023.

GOMES, Nilma Lino. **Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça**. Educação & Sociedade, [S.L.], v. 33, n. 120, p. 727-744, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302012000300005>.

GOMES, Rodrigo Cantos Savelli. **“Pelo telefone mandaram avisar que se questione essa tal história onde mulher não ta”: a atuação de mulheres musicistas na constituição do samba da Pequena África do Rio de Janeiro no início do século XX**. Per Musi, Belo Horizonte, n.28, 2013, pp .176-191. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-75992013000200014>.

GRELLET, Fábio. **Crivella confirma corte de verbas para escolas de samba**. Terra. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/crivella-confirma-corte-de-verbas-para-escolas-de-samba,5bc6225aa38e3e7dabc4bf3f440c1ec7p3hzjgxr.html>. Acesso em 24 out. 2023.

GUIMARÃES, Robson. OLIVEIRA, Jalcireno. GAVIÃO, Adilson. **A batucada dos nossos tantãs**. 1993. Som Livre. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jphs2iNTdQQ>. Acesso em 14 nov. 2023.

Jornal: A Noite. **Na chácara do Céu estavam no samba**. 24 de abril de 1915. Disponível em: [[http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970\\_1915\\_01196.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970_1915_01196.pdf)]. Acesso em: 10 out. 2023.

Jornal: A Noite. **Um samba no Buraco Quente: Tudo no xadrez**. 3 de dezembro de 1916. Disponível em: [[http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970\\_1916\\_01782.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/348970/per348970_1916_01782.pdf)]. Acesso em: 10 out. 2023.

JOST, Miguel. **A construção/invenção do samba: mediações e interações estratégicas**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 62, p. 112-125, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i62p112-125>. Acesso em: 20 nov. 2023.

KÉTTI, Zé. **A voz do morro**. 1971. Sony Music Entertainment Brasil Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pebcDCvtJKE&t=5s>. Acesso em 14 nov. 2023.

LIESA. **Livro Abre Alas**. Carnaval 2019. Disponível em: <https://liesa.globo.com/downloads/memoria/outros-carnavais/2019/abre-alas-segunda.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

LOPES, Nei. SIMAS, Luiz Antônio. **Dicionário da história social do samba** [recurso eletrônico] / Nei lopes, Luiz Antonio Simas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

LUNARDON, Jonas Araujo. **Maconha, Capoeira e Samba: a construção do proibicionismo como uma política de criminalização social**. 2015. In: Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MANGUEIRA. **Com dinheiro ou sem dinheiro, eu brinco.** Samba-Enredo 2018. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/mangueira/samba-enredo-2018.html>. Acesso em: 7 dez. 2023.

MANGUEIRA. **História pra ninar gente grande.** Samba-Enredo 2019. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/mangueira-rj/samba-enredo-2019-historias-para-ninar-gente-grande/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MARTÍN, María. **Queda de braço entre Crivella e escolas de samba ameaça o Carnaval 2018 no Rio.** El País. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/cultura/1497557739\\_810021.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/15/cultura/1497557739_810021.html). Acesso em 19 out. 2023.

MATOS, Júlio. **100 anos de liberdade - realidade ou ilusão?.** Rio de Janeiro, 1988. Sinopse do enredo do Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira. Disponível em: <http://academiadosamba.com.br/passarela/mangueira/ficha-1988.htm#:~:text=O%20negro%20escravo%20ao%20lado,e%20foge%20para%20os%20quilombos>. Acesso em: 06/05/2019.

MATTOS, Hebe. ABREU, Martha. GRINBERG, Keila. **Estação Primeira de Mangueira.** Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/2015-01-20-00-01-55/noticias2/diversas/item/5105-estacao-primeira-de-mangueira>. Acesso em 10 nov. 2023.

MENDONÇA, Alba Valéria. **Crivella diz que não vai voltar atrás sobre decisão de cortar verba para carnaval de 2018.** G1. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crivella-diz-que-nao-vai-voltar-atras-sobre-decisao-de-cortar-verba-para-carnaval-de-2018.ghtml>. Acesso em 19 out. 2023.

MOURA, Clóvis, 1925-2003. **Sociologia do negro brasileiro.** [recurso eletrônico] / Clóvis Moura. - 1. ed. - São Paulo: Perspectiva, 2019. SOCIOLOGIA DO NEGRO BRASILEIRO.

MOURA, Roberto. **Tia Ciata e a Pequena África no Rio de Janeiro.** 2ª edição — Rio de Janeiro; Secretaria Municipal de Cultura, Dep. Geral de Doc. e Inf. Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

NASCIMENTO, Guilherme Martins; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **O silêncio dos juristas: a imunidade tributária sobre templo de qualquer culto e as religiões de matriz africana à luz da Constituição de 1988**. Revista Quaestio Iuris, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 1162–1180, 2017. DOI: 10.12957/rqi.2017.23635. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/23635>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NOGUEIRA, Nilcemar. **Matrizes do samba no Rio de Janeiro: partido-alto, samba de terreiro, samba-enredo**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossi-%20Matrizes%20do%20Samba.pdf>. Acesso em 14 nov. 2023.

OLIVEIRA JUNIOR, Mauro Cordeiro de. (2019). **Carnaval e poderes no Rio de Janeiro: escolas de samba entre a LIESA e Crivella**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Max Fabiano de. **História para ninar gente grande: o desfile das escolas de samba como espaço para a produção de história pública - um estudo sobre o enredo da Mangueira de 2019**. Policromias - Revista de Estudos do Discurso, Imagem e Som, 5(4), 420-456. DOI: <https://doi.org/10.61358/policromias.v5i4.38504>.

PAVÃO, Fábio Oliveira. **Entre o batuque e a navalha**. Orientadora: Maria Josefina Gabriel Sant'anna. 2004. 65 f. Monografia (Pós-Graduação) - Sociologia Urbana. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://academiadosamba.com.br/monografias/fabiopavao-1.pdf>.

PINTO, Tania Regina. **Dona Ivone Lara, a nº 1 na ala dos compositores**. Primeiros Negros. Disponível em: <https://primeirosnegros.com/dona-ivone-lara-a-no-1-na-ala-dos-compositores/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

QUEIROZ, Alexei Alves. FREITAS, Sérgio Paulo Ribeiro. **Repressão ao samba: relatos e discursos em jornais cariocas do início do século XX**. V Simpósio Internacional Música e Crítica. 2021. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/criticamusical/files/2022/11/Alexei-Alves-Queiroz-1.pdf>. Acesso em 5 nov. 2023.

RODRIGUES, Renan. **Mulheres vencem machismo em disputa de samba-enredo das escolas do Grupo Especial.** O GLOBO. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/rio/celina/noticia/2019/10/mulheres-vencem-machismo-em-disputa-de-samba-enredo-das-escolas-do-grupo-especial-24029820.ghtml?fbclid=IwAR2bi\\_IfohUHkkYuV0uB8HFf4N40aemY9qweFBc39x0E8p8keEzDU45PO6w](https://oglobo.globo.com/rio/celina/noticia/2019/10/mulheres-vencem-machismo-em-disputa-de-samba-enredo-das-escolas-do-grupo-especial-24029820.ghtml?fbclid=IwAR2bi_IfohUHkkYuV0uB8HFf4N40aemY9qweFBc39x0E8p8keEzDU45PO6w). Acesso em: 12 dez. 2023.

Rádio Nacional BR. **Ponto do Samba | Helena Theodoro.** YouTube. Transmitido ao vivo em 5 de set. de 2023. Duração: 1:07:15. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2rQ1MGBQw8w>. Acesso em 17 nov. 2023.

S/A. **Cartola: O dia em que o sambista foi agredido pela polícia na Mangueira.** Blog do Acervo, O Globo. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/blog-do-acervo/post/2023/10/cartola-o-dia-em-que-o-sambista-foi-agredido-pela-policia-no-morro-da-mangueira.ghtml>. Acesso em 3 nov. 2023.

S/A. **Negra e escravizada é reconhecida como a primeira advogada do país.** Publicado em: Consultor Jurídico. Data de Publicação: 26 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-26/negra-escravizada-reconhecida-primeira-advogada-pais/>. Acesso em 17 nov. 2023.

S/A. **Professores levam samba da Mangueira para sala de aula e relatam experiência.** Band. 2019. Disponível em: [setor1.band.uol.com.br/professores-levam-samba-da-mangueira-para-sala-de-aula-e-relatam-experiencia/](http://setor1.band.uol.com.br/professores-levam-samba-da-mangueira-para-sala-de-aula-e-relatam-experiencia/). Acesso em: 15 nov. 2023.

S/A. **Samba da Mangueira de 2019 inspira pesquisa em colégio do Rio.** Setor 1, Band. Disponível em: [setor1.band.uol.com.br/samba-da-mangueira-de-2019-inspira-pesquisa-em-colegio-do-rio/](http://setor1.band.uol.com.br/samba-da-mangueira-de-2019-inspira-pesquisa-em-colegio-do-rio/). Acesso em 15 nov. 2023.

SALES, P. **No dia da Consciência Negra, negros passam a ter uma bancada na Câmara.** Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/no-dia-da-consciencia-negra-negros-passam-a-ter-uma-bancada-na-camara/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13699>.

SARGENTO, Nelson. **Agoniza Mas Não Morre**. 1979. Gravadora: Eldorado. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/nelson-sargento/2001487/1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SILVA JUNIOR, Jonas Alves da. **Um canto de resistência: imagens do desfile da Mangueira de 2019 em diálogo com a educação**. REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 368–387, 2020. DOI: 10.14295/remea.v0i0.11361. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/11361>. Acesso em: 16 nov. 2023.

TESI, Romulo. **Crivella diz que não volta atrás sobre corte de verba do Carnaval e compara crise a dores do parto**. Setor 1, Band. 2017. Disponível em: <https://setor1.band.uol.com.br/crivella-diz-que-nao-volta-atras-sobre-corte-de-verba-do-carnaval-e-compara-crise-a-dores-do-parto/>. Acesso em 27 out. 2023.

TORRES, Lívia. **Veja a ordem dos desfiles do Grupo Especial do carnaval do Rio em 2024**. G1, Rio de Janeiro, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/carnaval/2024/noticia/2023/06/20/veja-a-ordem-dos-desfiles-do-grupo-especial-do-carnaval-do-rio-em-2024.ghtml1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VELOSO, Caetano. **Desde que o samba é samba**. 2011. Universal Music Ltda. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dRUqLsdwIhA>. Acesso em 14 nov. 2023.

VIEIRA, Leandro. **História para ninar gente grande**. Rio de Janeiro, 2019. Sinopse do enredo do Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira. Disponível em: <https://oppce.ufc.br/pt/confira-a-sinopse-da-mangueira-para-o-carnaval-2019-um-outro-olhar-para-a-historia-brasileira/>. Acesso em: 06/05/2023.

VILA, Luiz Carlos. **Nas veias do Brasil**. 2016. Musart. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mNbG1roeEMA>. Acesso em 14 nov. 2023.

ZALUAR, Alba. ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

**ANEXO A - PLAYLIST DO ARTIGO**



## **Pena Restritiva de Direitos - Limitação de Fim de Semana (Penalty Restricting Rights – Weekend limitation)**

*Felipe Barreto Coutinho de Lima<sup>1</sup>*

### **RESUMO**

O presente estudo tem como objeto a pena de limitação de fim de semana, em virtude das poucas palavras oferecidas a ela comumente nos livros de Direito Penal. Entendeu-se necessário e oportuno seu aprofundamento por meio desta produção. Esforça-se em responder a origem histórica, sua conformação no texto legal e sua aplicabilidade. Para atingir tais propostas, foram consultadas notícias, doutrina, jurisprudência e bancos de dados públicos. Ao final, espera-se que o estudo seja capaz de contribuir para uma compreensão mais abrangente de uma das penas restritivas de direito.

**Palavras-chave:** Sanção Penal. Penas Restritivas de Direitos. Limitação de Fim de Semana.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP/DF. Servidor Público Federal - exercendo o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, da Controladoria Geral da União - CGU; Especialista em Semiótica e Análise do Discurso pela Faculdade Metropolitana - FAMMESP; Especialista em Administração Pública pelo Instituto de Educação Superior de Brasília - IESB; Tecnólogo em Gestão de Petróleo, Gás e Energia pela Universidade Veiga de Almeida – UVA.

## **ABSTRACT**

The present study has as its object the weekend limitation penalty, due to the few words commonly offered to it in Criminal Law books. It was deemed necessary and opportune to deepen it through this production. It strives to respond to the historical origin, its conformation in the legal text and its applicability. To achieve these proposals, news, doctrine, jurisprudence and public databases were consulted. In the end, it is hoped that the study will be able to contribute to a more comprehensive understanding of one of the restrictive legal penalties.

**Keyword:** Penalty. Rights restrictive penalties. Weekend limitation.

## 1. INTRODUÇÃO

O graduando em Direito depara-se, em certo momento da matéria Penal, com o estudo da Teoria da Pena, pela qual conhece (ou reconhece) sanções cotidianamente noticiadas em nossa sociedade: as penas privativas de liberdade. Entretanto, aprofundando-se na matéria, percebe-se que o gênero “sanções penais” vai além da privação da liberdade, coexistindo com outras espécies de sanções penais: as penas restritivas de direitos e a pena de multa, conforme preconiza o art. 32 do Código Penal.

Dentre as restritivas, aguça-se a curiosidade (talvez até o estranhamento) para a pena de limitação de fim de semana. Quem, não associado ao Direito, quicã estes também, teria familiaridade com esse tipo penal?

Diante dessa percepção, visando conferir, principalmente ao graduando, mas não só, uma compreensão mais abrangente desse tipo penal, de modo a complementar os poucos parágrafos, em regra, destinados à temática nos livros de Direito Penal, realiza-se o presente estudo, propondo-se analisar a origem histórica, a aplicabilidade, as características e, ao fim, o resultado de uma pesquisa, extraída do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN.

## 2. ORIGEM HISTÓRICA

As penas restritivas de direitos têm sua entrada no Código Penal em 11 de julho de 1984, pela Lei n.º 7.209, prevendo-se três espécies, dentre elas, a pena de limitação de fim de semana.

Tal período foi marcado por intenso debate. Questionava-se a eficácia<sup>2</sup> e a proporcionalidade das penas privativas de liberdade como “único<sup>3</sup>” meio de cumprimento de pena e, principalmente, de ressocialização do apenado. Visão esta exibida da exposição de motivos da referida Lei:

26. Uma política criminal orientada no sentido de proteger a sociedade terá de restringir a pena privativa da liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere. Esta, filosofia importa obviamente na busca de sanções outras para delinquentes sem periculosidade ou crimes menos graves. Não se trata de combater ou condenar a pena privativa da liberdade como resposta penal

---

<sup>2</sup> Emprega-se esta palavra no sentido de atingimento de objetivos.

<sup>3</sup> Além das penas privativas de liberdade, previstas no texto originário do Código Penal, havia também a pena de multa; contudo, esta é cominada, na hipótese de crime, de forma alternativa ou cumulativa (SOUZA, 2018). Vê-se, assim, seu caráter não autônomo em relação às penas privativas de liberdade.

básica ao delito. Tal como no Brasil, a pena de prisão se encontra no âmago dos sistemas penais de todo o mundo. O que por ora se discute é a sua limitação aos casos de reconhecida necessidade. [...]

Por essa passagem da exposição de motivos, percebe-se o debate acerca de se estabelecer sanções penais compatíveis com a gravidade da ação, de modo que haja um sopesamento equânime entre elas, evitando-se, desse modo, a banalização da pena de privação de liberdade.

À época da promulgação da Lei n.º 7.209/84, foi noticiado no jornal Correio Braziliense, por René Airel Dotti, em 22 de março de 1985, que tal lei reformulara a visão do sistema criminal brasileiro. Era um período de intensas alterações no corpo legislativo do país e de transformações sociais, em que se buscava, por meio de múltiplos institutos, melhorar as condições de vida da população brasileira:

[...] ante o Estado e a comunidade existem também grandes frentes de trabalho para a implementação de reformas substanciais no interesse geral. A facilitação de condições humanas e materiais, a construção de novos estabelecimentos penais, o desenvolvimento de uma política de contenção dos fatores criminógenos etc. Em síntese, à perspectiva de Nova República, abre-se a perspectiva para um novo sistema de segurança dos cidadãos através da garantia dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais e de outras novas leis [...] (DOTTI, 1985, p. 2).

Para evidenciar os sentimentos e expectativas gerados à época, cita-se outra reportagem, do Jornal do Brasil:

Embora timidamente avançando e recuando, transigindo com as exigências daqueles que vêem, em plena era cósmica, o direito penal como uma arma e reduzem o complexo fenômeno da criminalidade a medíocre duelo entre pretensos “mocinhos” e “bandidos”, irrefutável que a reforma oferecida ao País se inspira e busca caminhos ditados pela evolução das ciências humanas e a experiência dos modernos ordenamentos jurídicos. Aí o seu mérito.

[...]

Afora a necessidade do aprimoramento técnico da denominada ciência penal, a crise do sistema repressivo, o escancarar da realidade das prisões, que fracassaram em todos os seus objetivos, impõem a racionalização da pena privativa de liberdade, desaconselhadas as de excessiva duração e anunciadas medidas substitutivas e alternativas que visam os fatos de relevância menor. (BARANDIER, 1985, p. 4).

Observa-se que o período de gestação dessa Lei foi marcado por uma nova mentalidade e compreensão sobre o Código Penal, datado da década de 40, pois, segundo o autor, o Código não disporia de mecanismos tão eficientes para lidar com a complexificação das relações

humanas. Daí a necessidade, por exemplo, de se diversificar os instrumentos de sanção penal, no intuito de conferir uma justa-medida à prática delituosa, além de potencializar seu efeito ressocializador<sup>4</sup>.

Assim, o período de inclusão das penas restritivas de direitos no rol das sanções penais é marcado por um anseio de mudança da realidade vivenciada. A regra comum sancionatória, privação de liberdade, reunia em estabelecimentos carcerários níveis de periculosidade diversos, os quais recebiam tratamento similar. Diante de seus efeitos negativos, a alteração legislativa foi uma das respostas apresentada à população brasileira.

### **3. ESCOPO DE INCIDÊNCIA**

Com o ambivalente propósito de aperfeiçoar a pena de prisão, quando necessário, e de substituí-la, quando aconselhável, por formas diversas de sanção criminal, dotadas de eficiente poder corretivo, adotou o Projeto novo elenco de penas. Fê-lo, contudo, de maneira cautelosa, como convém a toda experiência pioneira nesta área. (Trecho da Exposição de Motivos da Lei n.º 7.209/84).

A Lei n.º 7.209/84 preconizava que as penas restritivas de direitos eram autônomas e visavam substituir as privativas de liberdade, desde que houvesse o atendimento de certas condições (art. 44, I a III): caso o réu tenha sido apenado com pena privativa de liberdade inferior a um ano ou se o crime for culposo (o limite temporal abarcaria exclusivamente o crime doloso, ou seja, neste só haveria atendimento da condição caso fosse apenado por um período inferior a um ano); réu não for reincidente, independentemente de o crime ser culposo ou doloso; e as circunstâncias judiciais sejam favoráveis ao apenado (culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade, motivos).

Na década seguinte, com o advento da Lei n.º 9.714/98, houve uma ampliação do rol de penas restritivas de direitos (Tabela 1), concretizando, assim, a previsão exposta na exposição de motivos da Lei n.º 7.209/84 – ampliação “cautelosa”.

---

<sup>4</sup> O efeito ressocializador da pena deriva da teoria da prevenção especial, em que, segundo Souza (2018), atua sobre o infrator, de modo que não caia em reincidência. Coaduna-se com esta teoria Cesare Beccaria (s.d., p. 85), “Os castigos têm por fim único impedir o culpado de ser nocivo futuramente à sociedade [...]”.

**Tabela 1** – Ampliação do rol de penas restritivas de direitos

<b>Lei n.º 7.209/84</b> (rol originário)	<b>Lei n.º 9.714/98</b> (acréscimos ao rol)
Prestação de serviços à comunidade	Prestação pecuniária
Interdição temporária de direitos	Perda de bens e valores
Limitação de fim de semana	[Prestação de serviços à comunidade] ou a entidades públicas

Fonte: própria.

Com a nova Lei, houve uma ampliação da incidência das penas restritivas de direitos, cujas condições passarem a ser: caso o réu tenha sido apenado com pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime sem violência ou graça ameaça à pessoa ou se o crime for culposo (para crimes dolosos há uma dupla condicionante: pena inferior a quatro anos **mais** crime sem violência ou grave ameaça; já para os crimes culposos, não houve alteração, sem limite temporal); réu não for reincidente em crime doloso<sup>5</sup> (tal condição ampliou a possibilidade de aplicação das penas restritivas de direitos, pois, a reincidência em crimes culposos não afasta essas penas); e as circunstâncias judiciais lhe sejam favoráveis.

Desse modo, percebe-se que houve uma ampliação inequívoca das formas de sanções penais admitidas no regramento brasileiro, com intuito de tornar cada vez mais as penas privativas de liberdade como instrumento de *ultima ratio* de atuação do poder estatal.

#### **4. LIMITAÇÃO DE FIM DE SEMANA**

A definição da pena de limitação de fim de semana encontra-se prevista no art. 48, do Código Penal: “A limitação de fim de semana consiste na obrigação de permanecer, aos sábados e domingos, por 5 (cinco) horas diárias, em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado”.

Segundo Souza (2018), tal pena é conhecida no direito estrangeiro como “arrêt de fin de semaine”, visa evitar os efeitos da dessocialização, isto é, perda de vínculos familiares, profissionais e sociais.

---

<sup>5</sup> O art. 44, § 3º, da Lei n.º 9.714/98 prevê a possibilidade de aplicação de penas restritivas de direitos mesmo para os casos de reincidência em crimes dolosos: “Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime”.

A Lei n.º 7.210/84 (Lei de Execução Penal – LEP) determina, em seu art. 151, a competência do juiz de execução para a indicação do local, dia e horário em que deverá ser cumprida a referida sanção.

Durante sua estada no estabelecimento indicado, poderão ser ministrados cursos, palestras ou atividades educativas (art. 48, parágrafo único, CP, c/c art. 152, LEP). Todavia, para os casos de violência doméstica contra a mulher, o parágrafo único do art. 152, da LEP, prevê para o agressor o comparecimento obrigatório a programas de recuperação e reeducação.

Diante da definição trazida pela lei, vê-se que o efeito sancionatório principal da pena de limitação de fim de semana é impor ao apenado a **permanência** em um local determinado, por certo período de tempo, nos fins de semana. Tal permanência advém de um dever de autorresponsabilidade do apenado, em comparecer espontaneamente a um determinado lugar em uma certa hora, submetendo-se às programações determinadas a ele na casa de albergado. Pode-se compreender que ocorre uma limitação excepcional e restrita de sua liberdade de ir e vir, mas ausente qualquer meio coercitivo direto para comparecer e/ou permanecer no local designado, a fim de que o processo de pena seja capaz de restituir à sociedade uma pessoa apta ao convívio segundo os ditames da lei.

Quanto ao regramento sobre a casa de albergado, a LEP, em seus arts. 93 a 95, estabelece sua conformação. Tais estabelecimentos são destinados ao cumprimento, além da pena de limitação de fim de semana, de pena privativa de liberdade, em regime aberto; devem estar localizados nos centros urbanos e separados dos demais estabelecimentos penais, sem existência de qualquer tipo de obstáculos físicos contra a fuga. Por fim, a LEP estipula a necessidade de haver, ao menos, uma casa de albergado, por região<sup>6</sup>.

## **5. DA REALIDADE BRASILEIRA**

Com objetivo de conhecer a aplicação dos dispositivos legais a respeito da pena de limitação de fim de semana na realidade brasileira, foram utilizados os dados extraídos do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) – Estatística de Execução Penal<sup>7</sup>, conjugado com o Relatório de Informações Penais (RELIPEN)<sup>8</sup> relativo ao 1º semestre de 2023.

---

<sup>6</sup> Não foi localizado material a respeito, definindo o conceito de região, se seria, por exemplo, por estado.

<sup>7</sup> SEEU – [link](#) para acesso; dados extraídos no dia 13/12/2023.

<sup>8</sup> RELIPEN – [link](#) para acesso.

**Tabela 2 – Penas Restritivas de Direito (SEEU)**

Penas Restritivas de Direito	Quant.
Interdição temporária de direitos	8.674
<b>Limitação de fim de semana</b>	<b>16.398</b>
Perda de bens e valores	768
Prestação de serviços à comunidade	159.534
Prestação pecuniária	149.957
<b>TOTAL</b>	<b>335.331</b>

Pela Tabela 2 observa-se que o percentual de pena *limitação de fim de semana* representa 4,8% do total de penas restritivas de direito aplicadas na data de extração.

**Tabela 3 – Regimes (SEEU)**

Regimes	Percentual	Quant.
<b>Aberto</b>	<b>40,8%</b>	<b>327.313</b>
Fechado	32,4%	260.272
Semiaberto	26,9%	215.914
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>802.467</b>

Na mesma data, conforme Tabela 3, das penas privativas de liberdade, o regime aberto é o de maior percentual de sentença.

Assim, consoante já tido anteriormente, as casas de albergado são destinadas tanto para a pena de limitação de fim de semana quanto para pena privativa de liberdade em regime aberto, concorrendo, por consequência, às vagas disponibilizadas.

**Tabela 4 – Capacidade no Regime Aberto**

REGIME ABERTO		
UF	MASCULINO	FEMININO
AC	0	0
AL	0	0
AM	0	0
AP	2	0
BA	0	0
CE	0	0
DF	0	0
ES	0	0
GO	67	20
MA	134	0
MG	1.527	141

MS	358	90
MT	0	0
PA	0	0
PB	336	120
PE	0	0
PI	0	0
PR	0	8
RJ	60	0
RN	0	0
RO	0	0
RR	0	0
RS	200	0
SC	1	0
SE	0	0
SP	0	0
TO	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.685</b>	<b>379</b>

Conjugando-se os dados apresentados pela Tabela 4 com os das tabelas anteriores, vê-se que, ao somar a quantidade de penas de limitação de fim de semana (16.398) com a quantidade de presos submetidos ao regime aberto (327.313), o Estado deveria ofertar um total de 343.711 vagas<sup>9</sup> em casas de albergado. Contudo, somando vagas para homens e mulheres, têm-se, atualmente, apenas 3.064 vagas disponíveis, representando 0,8% da quantidade a ser atendida. Além disso, verifica-se que 18 (dezoito) entes federativos não possuem nenhuma vaga para cumprimento da sentença penal.

Dessa maneira, constata-se uma situação alarmante de omissão da política pública penal, em flagrante descompasso com o mandamento legal, que desde 1984 determina a criação de casas de albergado para cumprimento das diretrizes estatais de execução de penas:

---

<sup>9</sup> Refere-se a um total potencial, visto que uma parte dos apenados poderia estar enquadrada em uma das hipóteses do art. 117, LEP.

Art. 117. Somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de:  
 I - condenado maior de 70 (setenta) anos;  
 II - condenado acometido de doença grave;  
 III - condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental;  
 IV - condenada gestante.

Art. 203, LEP. No **prazo de 6 (seis) meses**, a contar da publicação desta Lei, serão editadas as normas complementares ou regulamentares, necessárias à eficácia dos dispositivos não autoaplicáveis.

[...]

§ 2º Também, no **mesmo prazo, deverá ser providenciada a aquisição ou desapropriação de prédios para instalação de casas de albergados**. (Grifo nosso).

O comando legal é claro, deverá, logo, havendo disponibilidade orçamentária, a autoridade vincula-se ao cumprimento da manifestação parlamentar, devendo ofertar vagas em edifícios adequados para o atendimento da política pública penal. O estado de mora perfaz 39 (trinta e nove) anos.

## **6. CONSEQUÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO LEGAL**

Assim a política pública de execução penal no Brasil é incapaz de alcançar seus objetivos em relação ao apenado, mas também à sociedade, posto que se enxerga uma discrepância entre o comando legal e a realidade. Como é possível cumprir a norma, se não há casas de albergado?

A fim de pacificar a questão, enquanto não há a perfeita subsunção de norma e realidade, tanto o Supremo Tribunal Federal - STF quanto o Superior Tribunal de Justiça – STJ emitiram posições convergentes:

Súmula Vinculante n.º 56 – A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.

Recurso Repetitivo. Tema 993 - A inexistência de estabelecimento penal adequado ao regime prisional determinado para o cumprimento da pena não autoriza a concessão imediata do benefício da prisão domiciliar, porquanto, nos termos da Súmula Vinculante n.º 56, é imprescindível que a adoção de tal medida seja precedida das providências estabelecidas no julgamento do RE n.º 641.320/RS, quais sejam:

- (i) saída antecipada de outro sentenciado no regime com falta de vagas, abrindo-se, assim, vagas para os reeducandos que acabaram de progredir;
- (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; e
- (iii) cumprimento de penas restritivas de direitos e/ou estudo aos sentenciados em regime aberto.

RECURSO ESPECIAL. PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE SUBSTITUIÇÃO POR DUAS RESTRITIVAS DE DIREITO OU UMA

RESTRITIVA DE DIREITOS E MULTA. LITERALIDADE DO ART. 44, § 2º, DO CÓDIGO PENAL. FIXAÇÃO DE LIMITAÇÃO DE FIM DE SEMANA E MULTA. SUBSTITUIÇÃO DA PENA DE LIMITAÇÃO DE FIM DE SEMANA POR MULTA. AUSÊNCIA DE CASA DE ALBERGADO. DUAS PENAS DE MULTA. IMPOSSIBILIDADE. CUMPRIMENTO EM ESTABELECIMENTO ADEQUADO. (Recurso Especial 1.716.888/GO).

Essa é a realidade nacional. A inexistência de casa de albergado autoriza, por inação estatal, o cumprimento de pena em estabelecimento menos gravoso; neste estudo, a pena de limitação de fim de semana passa a ser cumprida em prisão domiciliar ou ocorre sua substituição por outra pena restritiva de direitos.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho, fruto da curiosidade de melhor conhecer uma forma específica de sanção penal, buscou auxiliar o estudante nos primeiros contatos com esse ramo do Direito, a fim de ter uma visão mais abrangente e enriquecedora sobre a sanção.

Para atingir tal busca, contextualizou o momento de sua criação e os desafios envolvidos, apresentou sua definição e, por fim, sua aplicabilidade em âmbito nacional e a jurisprudência para contornar o estado crônico de inefetividade da política de execução penal.

Ressaltam-se, assim, os desafios de implementação de uma justiça penal capaz de melhor promover a ressocialização daqueles que se desvencilharam dos contornos legais, de modo a potencializar a geração de uma paz social.

Por fim, é possível vislumbrar possibilidade de aprofundamento no escopo da pesquisa, de modo a expandir a análise de aplicação dessa sanção penal, mas também a realidade de seu exercício no território brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BARANDIER, Antonio Carlos. Crime e Castigo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 jan. 1985. 00292 ed. Disponível em: <[Jornal do Brasil \(RJ\) - 1980 a 1989 - DocReader Web \(bn.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução de Néelson Jahr Garcia. [S.l.]: Ed. Ridendo Castigat Mores, [19--?].

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.4848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: <[DEL2848compilado \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: <[DEL3688 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: <[L7209 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984. **Exposição de Motivos**. Disponível em: <[Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: <[L7210 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Disponível em: <[L9714 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: <[L9503Compilado \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Disponível em: <[L10826 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.716.888/GO**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Sebastião Cruzara. Relator: Ministro Jorge Mussi, Brasília, 17 maio 2018. Disponível em: <[GetInteiroTeorDoAcordao \(stj.jus.br\)](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 993**. Terceira Turma. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/recrep/toc.jsp?LREF=REPETITIVOS&tema=%27993%27#itulo000008523tema1>>. Acesso em: 23 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Brasília, ago. 2016. Disponível em: <[Aplicação das Súmulas no STF :: STF - Supremo Tribunal Federal](#)>. Acesso em: 23 dez. 2023.

DOTTI, Renê Aírel. Novas leis na Nova República. **Correio Braziliense**, Distrito Federal, 22 mar. 1985. 08026 ed. Disponível em: <[Correio Braziliense \(DF\) - 1980 a 1989 - DocReader Web \(bn.br\)](#)>. Acesso em: 19 set. 2021.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo. **Direito Penal: Volume Único**. São Paulo: Atlas, 2018.

## **DIAGNÓSTICO E PLANO DE AÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE (SGQ): PROSPECÇÃO EM EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS**

*Fábio Montenegro Braga<sup>1</sup>*

*Alexander Cambraia Nascimento Vaz<sup>2</sup>*

### **Resumo**

A implementação de um Sistema de Gestão de Qualidade – SGQ, inspirado na norma ABNT NBR ISO 9001, é uma excelente opção para que empresas privadas e públicas gerenciem e monitorem seus processos de trabalho, não obstante, poucas organizações o utilizam. Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é identificar os elementos basilares para a implementação de um SGQ sustentável, fornecendo aos gestores empresariais subsídios mínimos para iniciar sua implementação. Para auxiliar a alta direção organizacional, foi criado um método inédito de diagnóstico da qualidade, com o auxílio de um questionário capaz de atribuir pontuações aos quesitos que constam nas normas ABNT NBR ISO 9000, ISO 9001 e ISO 9004. Após submetido o questionário e computado o resultado, a empresa será classificada em apta, parcialmente apta ou inapta. O principal produto desse artigo é o Manual de Diagnóstico e de Plano de Ação para medir a maturidade de cada empresa em relação aos requisitos basilares da qualidade.

**Palavras-chave:** ISO 9001; manual de diagnóstico; plano de ação; implementação de Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ.

### **Abstract**

The implementation of a Quality Management System - QMS, inspired by the ABNT NBR ISO 9001 standard, is an excellent option for private and public companies to manage and monitor their work processes, however, few organizations use it. In this context, the objective of this article is to identify the basic elements for the implementation of a sustainable QMS, providing business managers with minimum subsidies to start its implementation. To help the top organizational management, an unprecedented method of quality diagnosis was created, with the aid of a questionnaire capable of assigning scores to the items contained in the ABNT NBR ISO 9000, ISO 9001 and ISO 9004 standards. the result, the company will be classified as fit, partially fit or unfit. The main product of this article is the Diagnosis and Action Plan Manual to measure the maturity of each company in relation to basic quality requirements.

**Keywords:** ISO 9001; diagnostic manual; action plan; implementation of Quality Management System – QMS.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Assessor Chefe da Coordenadoria de Atendimento e Qualidade da Ouvidoria do Ministério Público Federal - MPF. Auditor interno no Sistema de Gestão da Qualidade ISO 9001:2015. E-mail: drfabiombrega@gmail.com

<sup>2</sup> Docente permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Coordenador do Eixo de Sistemas, Governança e Identificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). E-mail: [cambraia04@gmail.com](mailto:cambraia04@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

A ISO 9001 é uma norma internacional de padronização para um determinado serviço ou produto, que faz parte do conjunto de normas designado ISO 9000 e pode ser implementada por organizações de qualquer tamanho, independentemente da sua área de atividade. Ela tem como objetivo melhorar a gestão de uma determinada empresa, visto que durante a sua implementação os processos de trabalho são analisados criteriosamente, eventualmente retificados, mapeados, checados e aprimorados. Esse trabalho de gestão efetivo dos processos subsidia as tomadas de decisões pela alta direção, tornando-as sustentadas em informações pautadas em indicadores objetivos.

A implementação de um sistema de gestão da qualidade – SGQ, especialmente ancorado na norma internacional ISO 9001, traz confiabilidade aos serviços prestados por uma determinada organização e estabelece uma padronização do processo de trabalho organizacional, o que contribui para a elevação da excelência dos serviços ofertados por uma determinada empresa. A ISO, que é a sigla de *International Organization for Standardization* ou, em português, Organização Internacional para Padronização, é uma entidade de padronização e normatização criada em Genebra, na Suíça, em 1947.

É muito comum encontrarmos empresas privadas que almejam a certificação ISO 9001, uma vez que a norma auxilia a elevar a qualidade dos produtos e/ou serviços prestados e a destacar a empresa perante seus concorrentes e clientes, numa competição com o intuito de vender mais e fidelizar seus consumidores. Outrossim, percebe-se que, mesmo com a evolução do modelo de governança, algumas poucas organizações ainda não ingressaram na otimização e na qualificação de seus processos de trabalho, lançando mão da implementação do SGQ nos moldes da norma ISO 9001.

Assim, o escopo desse artigo diz respeito à implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) nas empresas/setores, ancorado nos princípios e requisitos descritos pelas normas ABNT NBR ISO 9000 e 9001 e nos recursos mínimos necessários para sua implementação como: recursos humanos (suficiência de pessoal), infraestrutura (instalações prediais, tecnologia, entre outros), abordagem de processo, liderança, engajamento de pessoas, gestão de relacionamento, ambiente de trabalho e competência/capacitação da equipe.

Este artigo expõe um cenário ideal para a implementação de um bom SGQ, além de sugerir pesquisa de maturidade e de diagnóstico das condições basilares para a sua efetiva execução. Por fim, como produto, apresenta o Manual de Diagnóstico e de Plano de Ação, capaz de subsidiar os gestores na implementação e manutenção de um SGQ ancorado na norma ABNT NBR ISO 9001.

O objetivo do presente artigo é de identificar os principais requisitos e as variáveis que possam interferir na implementação do SGQ, com a elaboração de uma metodologia inédita de apuração do estado atual de uma determinada empresa, qualificando-a em apta, parcialmente apta ou inapta, para que, após corrigidos eventuais trabalhos marginais, seja iniciada, efetivamente, a implementação de um SGQ sustentável.

Este artigo estrutura-se em quatro seções. Além desta introdução, a segunda seção discorre a respeito do referencial teórico sobre a história da qualidade, as normas ISO 9000 e ISO 9001 e as ferramentas de apoio à implementação do SGQ; a terceira seção, descreve a metodologia de diagnóstico das condições de maturidade de uma determinada empresa/setor, com condições para iniciarem a implementação de um SGQ baseado na norma ABNT NBR ISO 9001; e na quarta seção, os resultados e discussões, com a disponibilização de Manual de Diagnóstico e de Plano de Ação. Por fim, as considerações finais, com as principais informações e apontamento, bem com as sugestões de futuras pesquisas relacionadas ao tema.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 HISTÓRICO DA QUALIDADE**

O conceito de qualidade pode ser entendido de várias maneiras e sob o enfoque diferenciado de cada observador, não obstante, podemos citar alguns conceitos disseminados pelos principais estudiosos do assunto. Para Deming, “a qualidade deve ter como objetivo as necessidades do usuário, presentes e futuras”. Para Juran, representa “a adequação à finalidade ou ao uso”. Para Crosby, é a “conformidade com as exigências”. Feigenbaum diz que ela é “o total das características de um produto ou serviço referentes a *marketing*, engenharia, manufatura e manutenção, pelas quais o produto ou serviço, quando em uso, atenderá às expectativas do cliente” (Chiavenato, 2012, p. 273 e 274).

Seja qual for a conceituação, é pacífico que a qualidade se materializa na melhoria contínua do processo de trabalho, que agregue valor, percorrendo a entrada do insumo (*input*), seu processamento, e sua saída (*output*), caracterizada por um produto ou serviço que será ofertado ao cliente final.

Após a II Guerra Mundial, no intuito de refazer o Japão, foram constituídos diversos grupos de cientistas, segundo Deming (1990, p. 355), com o propósito de melhorar a qualidade e ampliação da educação dos estatísticos e dos engenheiros em teoria estatística avançada. Um desses grupos ficou conhecido com a sociedade *JUSE*, que foi importante pela criação de grupos de estudos e pesquisas que compunham nomes de relevância na área da qualidade como: Shigeru Mizuno, Kaoru Ishikawa e Tetsuichi Asaka.

**A JUSE.** A meu ver, as autoridades militares japonesas formaram, para o esforço de guerra, diversos grupos de cientistas. Um deles ficou sob a liderança de Kenichi Koyanagi. Ele manteve seu grupo após a guerra com um novo objetivo: a reconstrução do Japão. O nome passou a ser União da Ciência e Engenharia Japonesa, abreviado para JUSE (DEMING, 1990, p. 353, grifo do autor).

Em 1950, o americano e estatístico, William Edwards Deming foi convidado pelos japoneses para ensiná-los os conceitos e práticas da qualidade e ajudá-los na reconstrução de seu país devastado pela II Guerra Mundial, bem como melhorar os procedimentos e

qualidade da indústria japoneses, ressignificando o conceito de qualidade perante os produtos manufaturados. Quem também esteve no Japão, em 1954, foi Joseph M. Juran, que na ocasião ensinou aos asiáticos a importância da qualidade global, a qual contemplava toda a organização, todos os colaboradores, desde os funcionários do chão de fábrica, até o presidente da empresa, não esquecendo de todos os outros *Stakeholders* envolvidos.

Seleme e Stadler (2010, p. 19) dizem que por consequência dos encontros realizados entre Deming, Juran e a sociedade JUSE, foi possível combinar os fatores técnicos com os conceitos humanos, ensinados por Maslow, Herzberg e MacGregor. Aliando o fator técnico com os aspectos humanos, Kaoru Ishikawa, criou os Círculos de Controle da Qualidade (CCQ), que, em suma, é o agrupamento de colaboradores voluntários em busca da qualidade em suas empresas, vislumbrando um melhor desempenho, a redução de custos e a elevação da eficiência do processo de trabalho. Enfim, para oferecer aos seus clientes produtos e serviços melhores a um custo baixo.

Por falar em qualidade global ou holística, o americano e ex-presidente da ASQC, Armand Feigenbaum, na busca pela qualidade total voltada para a satisfação do cliente, criou o Controle da Qualidade Total.

Na segunda metade da década de 1950, Armand Feigenbaum formulou o sistema de Controle da Qualidade Total (*TQC – Total Quality Control*), que consistia em abordar a qualidade desde o desenvolvimento do produto, envolvimento de todos os funcionários e todos os níveis hierárquicos, assim como fornecedores e clientes, nos processos de melhoria de qualidade, além de manter e aperfeiçoar técnicas já desenvolvidas. Feigenbaum defendia que se o controle de qualidade estivesse fora do departamento de fabricação, a probabilidade dos produtos atenderem a exigências e especificações, cada vez mais complexas, seria cada vez menor. (MARTINELLI, 2009, p. 13)

Colhendo as benesses do investimento na qualidade, a partir de 1970, os produtos japoneses: televisores, carros e outros, já esbanjavam qualidade e produtividade, superando, inclusive, os produtos norte-americanos. Justifica-se esta evolução pois “as administrações de várias empresas japonesas verificaram que a melhora na qualidade dá lugar, natural e inevitavelmente, a um aumento de produtividade” (Deming, 1990, p. 2)

Ainda, dentro do movimento da garantia da qualidade, surgiu o conceito de “zero defeito”, instituído por Philip Crosby na década de 60, que previa a produção de mísseis de guerra, em um curto espaço de tempo, com ausência de defeitos e qualidade total. “Esse programa aproveitava as noções de custos da qualidade propostas por Juran, mas tinha forte apelo gerencial e motivacional, com ênfase no fazer certo na primeira” (Paladini *et al*, 2012, p. 15).

Adentrando na última etapa ou era descrita por Garvin (2002), a Gestão estratégica da qualidade, em especial nas duas últimas décadas do século XX, a Gestão da Qualidade Total (GQT) foi efetivamente incorporada na administração estratégica das organizações,

evoluindo da qualidade restrita (técnico) para a qualidade em sentido amplo, sendo parte integrante de toda a empresa ou de todo o processo produtivo. Assim, as empresas incluídas nesta era sentiam-se na obrigação de se desenvolverem com base na qualidade total, sob pena de perderem mercado e clientes para os seus concorrentes.

## **2.2 HISTÓRICO DAS NORMAS ISO 9000 E ISO 9001**

Com a globalização da economia, para uniformizar, de uma vez por todas, em uma norma internacional, a gestão da qualidade em todas as etapas do processo de uma determinada organização, foi criado o modelo normativo da ISO (*International Organization for Standardization*), da série 9000, que traz os fundamentos de sistema de gestão da qualidade e estabelece a terminologia para estes sistemas. “A ISO 9000 difundiu-se rapidamente, tornando-se um requisito de ingresso em muitas cadeias produtivas, em especial a automobilística” (Paladini *et al*, 2012, p. 6).

A sigla “ISO” vem do grego “*isos*”, que significa igual, que representa a igualdade ou padronização dos requisitos da qualidade em todo o mundo. A escolha foi feita para uma fácil compreensão em diferentes países.

Importante salientar que a Organização Internacional para Padronização (ISO) foi criada em 1947, ela é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com sede em Genebra, na Suíça, que cuida da normatização técnica de produtos e serviços, de vários setores da economia, dividida em mais de 250 Comitês Técnicos (TC’s). Segundo o sítio eletrônico < <https://www.iso.org/home.html> >, fazem parte desta organização 165 países, que no caso do Brasil, é representada, como organismo acreditador, pelo Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia), membro fundador da ISO. No caso do gerenciamento das normas, como organismo de certificação, o órgão responsável é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Dentre os vários comitês existentes, destaca-se o *Technical Committee* (TC 176), implantado para tratar da Gestão da Qualidade, o qual baseava-se na norma britânica BS-5750 e a norma canadense Z-299. Segundo Fernandes (2011, p. 45), “em 1987, como resultado dos trabalhos daquele comitê técnico, foram aprovadas as cinco normas ISO 9000, criadas para facilitar o comércio internacional, já que cada empresa tinha o seu sistema de qualidade particular”. Assim, a família ISO 9000 compreende as normas: ISO 8402:1987, ISO 9001:1987 e ISO 9002:1987, ISO 9003:1987 e ISO 9004:1987, que abordavam os requisitos, as definições, os conceitos e os elementos do sistema da qualidade.

No Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT conta com o Comitê Brasileiro da Qualidade (CB-25), que dentre outras responsabilidades, possui a atribuição de elaborar a NBR ISO 9000, norma brasileira que é similar à estrangeira. Importante esclarecer que o Comitê brasileiro atua ativamente nos comitês internacionais (TC-176), participando da elaboração, da revisão e da tradução dos regulamentos.

Desde 1987, as normas da série ISO 9000 vêm evoluindo sistematicamente, tornando mais atuais e funcionais, na busca pela otimização da gestão da qualidade.

Em 1994, a norma ISO 9001:1987 sofreu alterações discretas, instituindo a norma ISO 9001 como o documento principal da família ISO 9000 e exigindo a retenção de informações sobre os processos executados. Segundo Silva (2017, p. 59), “uma das principais mudanças da norma ISO 9001:1994 foi a exigência de procedimentos documentados para a maioria dos elementos da norma. Também passou a aceitar meios eletrônicos como forma de controle e emissão de registros da qualidade”.

Em meio à abertura do comércio exterior e a criação do Plano Real, na década de 90, os empresários brasileiros viram uma oportunidade de reconhecimento e crescimento de seus empreendimentos por meio da adoção do Sistema de Gestão da Qualidade ancorada na norma ABNT NBR ISO 9001, visando a entrada dos produtos brasileiros no mercado estrangeiro.

Já no ano de 2000, as normas ISO 9002 e 9003 foram canceladas, aglutinando-as em uma só norma, a ISO 9001, trazendo consigo a gestão por processos com a utilização do Ciclo PDCA ou Ciclo de Deming (*Plan, Do, Check, Act*), criado por Shewhart, mas aprimorado e difundido por Edwards Deming.

A norma ABNT NBR ISO 9001, estabelece os requisitos mínimos para um sistema de Gestão da Qualidade, na qual uma organização, para ser certificada, necessita demonstrar capacidade para fornecer produtos e/ou serviços compatíveis com os requisitos do cliente e os requisitos normativos aplicáveis, com o objetivo central de elevar a satisfação do cliente. A própria norma ABNT NBR ISO 9001 (2015, p. 8), assim dispõe:

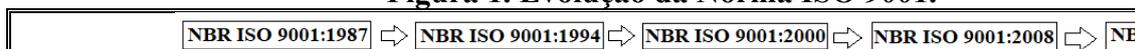
Esta norma promove a adoção da abordagem de processo no desenvolvimento, implementação e melhoria da eficácia de um sistema de gestão da qualidade, para aumentar a satisfação do cliente pelo atendimento aos requisitos do cliente.

Entender e gerenciar processos inter-relacionados como um sistema contribui para a eficácia e a eficiência da organização em atingir seus resultados pretendidos. Essa abordagem habilita a organização a controlar as inter-relações e interdependências entre processos do sistema, de modo que o desempenho global da organização possa ser elevado.

Em 2008, em meio a uma crise no mercado financeiro mundial, causada, sobretudo, por um aumento excessivo dos valores dos imóveis nos Estados Unidos da América, conhecida como a “bolha imobiliária”, a Norma ISO 9001:2000 foi revisada, passando a se chamar ISO 9001:2008. Assim, algumas atualizações foram realizadas, como por exemplo: o reforço textual da importância da capacitação da mão-de-obra e a explicação do conceito de “ambiente de trabalho”, que é definido como as condições nas quais o trabalho é executado (ruído, umidade, temperatura, iluminação e condições meteorológicas). Além de outras alterações, outro ponto atualizado diz respeito à nota explicativa sobre como evidenciar a satisfação do cliente.

Por fim, considerando a data de finalização deste trabalho, chegamos à norma vigente, a ISO 9001:2015, atualizada em 30 de novembro de 2015, que procurou estabelecer um entendimento mais amplo a respeito da gestão de riscos, instigando os gestores a identificarem todas as partes interessadas (*stakeholders*) pertinentes que sejam potenciais influenciadores na sustentabilidade do negócio. Portanto, a gestão de riscos foi a “cereja do bolo” desta nova versão.

**Figura 1. Evolução da Norma ISO 9001.**



Fonte: elaborada pelo próprio autor (2023)

### **2.3 FERRAMENTAS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO SGQ**

Pensando na otimização e na sustentabilidade de um bom Sistema de Gestão da Qualidade - SGQ, algumas ferramentas são essenciais no diagnóstico, na implementação e na manutenção desse sistema.

Ferramentas de qualidade são técnicas que podem ser utilizadas com o objetivo de determinar, mensurar, analisar e propor soluções para os problemas que podem ocorrer e, conseqüentemente, interferir no desempenho ideal dos processos de trabalho que estão sendo executados (Souza, p. 17, 2018).

A seguir serão exemplificadas algumas ferramentas que auxiliam no diagnóstico da empresa, para determinar sua aptidão ou inaptidão para iniciar a implementação de um SGQ.

#### **2.3.1 Fluxograma**

O fluxograma é uma ferramenta capaz de representar um determinado processo de trabalho em gráficos que espelham os fluxos das atividades. Essa ferramenta pode ser confeccionada com símbolos e em diversos formatos. O mais conhecido é a modelagem BPMN (*Business Process Model and Notation*), que conta com diversos ícones padrões que auxiliam no desenho de um determinado processo, facilitando a compreensão do fluxo de trabalho pelo usuário, melhorando a eficiência organizacional, proporcionando a mitigação ou a eliminação de gargalos no processo e incentivando a identificação de oportunidades de melhorias por meio da simulação do fluxo do processo.

Um dos *softwares* mais populares e gratuitos disponível é o programa Bizagi, que permite que as organizações criem e documentem seus processos de negócio.

**Figura 2. Software Bizagi Modeler.**



Fonte: <https://www.bizagi.com/pt/plataforma/modeler>

### 2.3.2 Matriz SWOT

Considerando que a construção estratégica dos riscos envolve um diagnóstico interno e externo à organização, a Matriz SWOT é uma ótima ferramenta para realizar tal investigação. Uma técnica muito conhecida, que analisa as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças de uma organização. Em inglês as letras significam: "**S**" *Strengths* (forças); "**W**" *Weaknesses* (fraquezas); "**O**" *Opportunities* (oportunidades) e "**T**" *Threats* (ameaças), também, em português, conhecida como Análise FOFA.

A percepção de que para elaborar uma boa estratégia requer muito conhecimento e compreensão do negócio, dos ambientes interno e externo em que a organização está inserida, é motivo suficiente para o uso da matriz SWOT, que foi estruturada em algum momento das décadas de 1950 e 1960, contribuindo muito para a disseminação do uso do planejamento estratégico (Fernandes, p. 57, 2012).

A técnica começa com a identificação das Forças e Fraquezas da organização (Fatores Internos). Logo após, identifica-se as Oportunidades e Ameaças (Fatores externos). Essa técnica também analisa o grau com que as forças da organização podem compensar suas fraquezas e o grau com que as oportunidades podem compensar as ameaças, contribuindo, sobretudo, na análise, na mitigação ou na eliminação de eventos que possam causar riscos para a organização.

Os riscos e as oportunidades são catalogados e abordados para que seja possível explorar as ações favoráveis e se proteger das eventuais ocorrências de eventos desfavoráveis ao pleno funcionamento do SGQ, que possam interferir na conformidade dos serviços e na satisfação do cliente/manifestante.

**Figura 3. Exemplo de Matriz SWOT.**

		AMBIENTE EXTERNO		OPORTUNIDADES			AMEAÇAS			
AMBIENTE INTERNO	OPORTUNIDADES E AMEAÇAS		Ascensão da classe baixa ao mercado	Aumento da demanda na classe A	Mercados dos competidores com dificuldades financeiras	Mercados dos países vizinhos	Integração dos fornecedores para frente	Alteração da macroeconomia	Entrada de <i>players</i> estrangeiros	Produto substituto
	FORÇAS E FRAQUEZAS									
FORÇAS	Lembrança da marca									
	Sistema de produção com atualização tecnológica									
	Líder no mercado nacional									
	Facilidade de acesso ao crédito									
FRAQUEZAS	Pequeno portfólio de produtos									
	Demora no ciclo de desenvolvimento de produto									
	Gestão fortemente ligada ao fundador									
	Dificuldade para o desenvolvimento de fornecedores locais									

Fonte: Fernandes (2012)

Em paralelo ao exemplo de matriz SWOT supramencionada, podemos realizar, de forma hipotética e exemplificativa, como seria a Análise FOFA direcionada a qualquer empresa. Ressalta-se que a análise a seguir é simplória e serve tão somente para indicar um norte às empresas interessadas na implementação de um bom SGQ.

**Tabela 1. Análise SWOT (FOFA)**

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
<b>Força</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excelentes colaboradores;</li> <li>- Gestores proativos;</li> <li>- Cultura Organizacional alinhada aos objetivos estratégicos.</li> </ul>	<b>Oportunidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação do crédito ao consumidor;</li> <li>- Incentivo financeiro e fiscal do governo.</li> </ul>
<b>Franqueza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quantidade limitada de colaboradores;</li> <li>- Pouco recurso financeiro;</li> </ul>	<b>Ameaças</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudanças repentinas que possam alterar as normas vigentes</li> </ul>

	- Limitação de recursos tecnológicos.		que regulam as empresas (normas tributárias, trabalhistas, do consumidor, entre outras).
--	---------------------------------------	--	--

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

### 2.3.3 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico nada mais é, de forma sintética, que um plano e um conjunto de ações para que uma instituição, em sua totalidade, possa alcançar seus objetivos e suas metas de longo prazo, com a criação de, por exemplo, objetivos estratégicos, indicadores estratégicos, iniciativas estratégicas e mapa estratégico, além de outros componentes. O planejamento será moldado seguindo as diretrizes predeterminadas pela **Missão**, pelos **Valores** e pela **Visão** instituídas pela organização.

#### Planejamento estratégico

É o planejamento mais amplo e abrange toda a organização. Suas características são:

- Projetado para o longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos a vários anos pela frente.
- Envolve a empresa como uma totalidade, abrange todos os recursos e áreas de atividade, e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.
- Definido pela cúpula da organização (no nível institucional) e corresponde ao plano maior ao qual todos os demais estão subordinados. (Chiavenato, p. 178, 2014).

Algumas ferramentas são utilizadas no planejamento estratégico como forma de medições quantitativas e qualitativas do trabalho, como exemplo, podemos citar os indicadores de desempenho e as iniciativas organizacionais. Geralmente, são estabelecidas metas para cada indicador e com sua apuração são determinadas medidas de mitigação, resolução ou retificação de um determinado processo de trabalho.

De forma singela, a **Missão** pode ser considerada como o propósito da existência de uma determinada empresa, ou seja, para que ela existe. Abrange o propósito fundamental da empresa. Já a **Visão** corresponde ao estado futuro em que a empresa pretende chegar em um determinado período. Por fim, os **Valores** dizem respeito aos comportamentos e atitudes dos integrantes da empresa, sejam eles no relacionamento interno ou com os seus clientes e *stakeholders*.

## 3. METODOLOGIA

Para investigar as condições de maturidade de uma determinada empresa, com condições para iniciarem a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade baseado na norma ABNT NBR ISO 9001, devemos utilizar o questionário criado por este

autor (*item 2.1*), que contêm perguntas objetivas e espaços destinados a comentários, de acordo com as variáveis dependentes e independentes alocadas naquele *survey*.

O questionário a ser submetido às empresas (*item 2.1*), desenvolvido pelo próprio autor, foi baseado na norma ABNT NBR ISO 9001, intitulada de Sistema de Gestão da Qualidade – Requisitos. Sua criação também contou com a experiência profissional do autor no assunto abordado. A referida norma é baseada nos princípios de gestão da qualidade descritos na ABNT NBR ISO 9000, chamada de Sistemas de Gestão da Qualidade – Fundamentos e Vocábulo.

Ainda, o autor contou com o suporte da norma ABNT NBR ISO 9004, intitulada de Gestão da Qualidade – Qualidade de uma organização – Orientação para alcançar o sucesso sustentado.

Apesar das normas exporem fundamentos, requisitos e orientações para uma efetiva implementação e manutenção de um SQG, o foco foi ajustado para os requisitos basilares, ou seja, para os requisitos que sustentam a criação de um bom SGQ. Assim, atenta-se para os seguintes requisitos:

- 1- Recursos humanos (suficiência de pessoal);
- 2- Infraestrutura (instalações prediais, tecnologia, entre outros);
- 3- Abordagem de processo;
- 4- Liderança;
- 5- Engajamento de pessoas;
- 6- Gestão de relacionamento;
- 7- Ambiente de trabalho e
- 8- Competência/Capacitação da equipe.

Nesse diapasão, revela-se a hipótese de que a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) nas empresas deve ser precedida por constatação de princípios e requisitos da qualidade descritos pelas normas ABNT NBR ISO 9000 e 9001, bem como pela aquisição de recursos mínimos necessários exemplificados nos requisitos supramencionados.

### 3.1 QUESTIONÁRIO (*survey*) DE AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES BASILARES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE – SGQ NAS EMPRESAS

**Tabela 2. Referencial de Pontuação das respostas.**

<b>Sim</b>	<b>1 ponto</b>
<b>Não</b>	<b>0 ponto</b>
<b>Parcialmente</b>	<b>0,5 ponto</b>
<b>Sim</b> para o requisito “Suficiência de pessoal”	<b>2 pontos</b>

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

*(Ciência da norma ABNT NBR ISO 9001)*

**Questão 1** - Já ouviu falar na norma ANBR ABNT ISO 9001?

Resposta: ( ) sim ( ) não

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Documento de mapeamento do processo)*

**Questão 2** - Possui algum manual ou documento que expõe o mapeamento do principal processo de trabalho da Empresa/setor (ex.: entrada de demandas, seu processamento até a resposta ao cliente)?

Resposta: ( ) sim ( ) não ( ) parcialmente

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Comprometimento do Líder)*

**Questão 3** - O Membro-Chefe da empresa/setor, bem como todos os seus gestores, incentivam a melhoria contínua dos processos de trabalho com foco no cliente?

Resposta: ( ) sim ( ) não

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Engajamento de pessoas)*

**Questão 4** - A equipe da empresa/setor é engajada e trabalha para que os objetivos da qualidade sejam alcançados?

Resposta: ( ) sim ( ) não

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Gestão de relacionamento e cultura organizacional)*

**Questão 5** - A empresa declara um bom relacionamento entre seus colaboradores? A cultura organizacional é satisfatória?

Resposta: ( ) sim ( ) não

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Suficiência de pessoal)*

**Questão 6** - A quantidade de colaboradores é suficiente para a divisão do serviço e um bom desempenho dos trabalhos?

Resposta: ( ) sim ( ) não

**Pontuação:** \_\_\_\_\_ponto(s)

*(Tecnologia e infraestrutura)*

**Questão 7** - A empresa considera que seus equipamentos de informática (computadores, impressoras...), programas de tecnologia (sistemas informatizados, softwares de apoio) e infraestrutura como: mobiliário, sala de trabalho e instalações prediais são suficientes?

Resposta: ( ) sim ( ) não ( ) parcialmente

Pontuação: \_\_\_\_\_ ponto(s)

*(Ambiente de trabalho)*

**Questão 8** - A empresa/setor entende que o ambiente de trabalho é apropriado para o bom desenvolvimento laboral?

Resposta: ( ) sim ( ) não ( ) parcialmente

Pontuação: \_\_\_\_\_ ponto(s)

*(Capacitação/competência)*

**Questão 9** - A empresa/setor entende que os recursos de capacitação são suficientes para o adequado desenvolvimento profissional de seus colaboradores?

Resposta: ( ) sim ( ) não ( ) parcialmente

Pontuação: \_\_\_\_\_ ponto(s)

### **3.2 PESQUISA DE MATURIDADE E DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SGQ**

Após o preenchimento de todo o questionário, a análise será realizada por meio de pontuação atribuída em cada resposta cadastrada pela empresa, com pontuação máxima de 10 pontos.

Para cada pergunta há duas ou três respostas objetivas, sendo elas: Sim, Não ou Parcialmente. Excetuando-se o requisito “Recursos humanos (suficiência de pessoal)”, a pontuação é a seguinte:

**Tabela 3. Pontuação dos quesitos (exceto “suficiência de pessoal”)**

Resposta	Valor
Sim	1 ponto
Parcialmente	0,5 ponto
Não	0

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Aquelas empresas que se declararem positivamente a suficiência de pessoal, ganham uma pontuação maior (**2 pontos**), já aquelas que declarem que sua força de trabalho é insuficiente, não pontuarão nesse quesito.

A organização deve **determinar e prover** as pessoas necessárias para a implementação eficaz do seu sistema de gestão da qualidade e para a operação e controle de seus processos.” (Norma ISO 9001, 2015, p. 7) *grifo nosso*.

**Tabela 4. Pontuação do quesito: “suficiência de pessoal”**

Resposta	Valor
Sim	2 pontos
Não	0

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

Uma força de trabalho adequada influencia diretamente no desempenho de todos os outros pilares/requisitos. Quando uma organização declara a insuficiência de servidores/colaboradores para um bom desempenho dos trabalhos e para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização, a empresa em questão assume que a força de trabalho é insuficiente e conseqüentemente, a completude do processo será ineficiente.

Portanto, percebe-se que sem uma força de trabalho adequada, estaremos diante de um entrave grave, que limita as condições de se estabelecer ou de se implementar um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ). Ora, se não é possível, pela falta de pessoal, acolher as demandas (*input*), realizar seus processamentos e suas entregas (*output*) com eficiência e qualidade, não há como pensarmos, ainda, na estruturação de um SGQ sustentável.

Mesmo diante dessa limitação, entende-se que a empresa que almeja implementar um SGQ deve, antes de tudo, determinar e promover a quantidade de servidores/colaboradores adequados para a complexidade dos trabalhos. A adequação pode ser realizada durante os estudos preliminares de implementação do SGQ, quando a alta direção entender que é possível o recrutamento imediato de novos colaboradores.

A pontuação total máxima que se pode obter com as respostas é de **10 (dez)** pontos, assim, estabeleceu-se os seguintes critérios de classificação/Aptidão:

**Tabela 5: Critério de classificação**

Pontos	Classificação
8 ou mais	Apta
Menos que 8 e até 6	Parcialmente Apta
Abaixo de 6	Inapta

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

Justifica-se a escolha dos patamares de pontuação (8 ou mais; menos que 8 e até 6; abaixo de 6) e sua vinculação à classificação (apta, parcialmente apta e inapta), pelo nível de trabalho marginal que cada empresa precisará desenvolver, a depender de sua pontuação, antes de iniciar a implementação de um SGQ.

Dessarte, as empresas que obtiveram 8 pontos ou mais necessitarão de pouco ou nenhum trabalho marginal para se adequarem. Já as empresas que obtiveram menos que 8 e até 6 pontos, terão que realizar uma maior quantidade de trabalhos ou providências marginais para a adequação aos requisitos basilares para a implementação de um SGQ. Por fim, as empresas que pontuaram abaixo de 6, estão inaptas a implementarem um SGQ, visto que o trabalho marginal, nesse caso, será hercúleo e não haverá condições de equilibrá-lo em conjunto com a implementação de um SGQ.

Para exemplificar a tese supramencionada, pensemos em três casos distintos de pontuação alcançadas por determinadas empresas:

- **9 pontos** (a empresa em questão terá 1 (um) trabalho marginal ou 1 (um) requisito para adequar durante a implementação do SGQ);
- **6 pontos** (a empresa em questão terá cerca de 4 (quatro) trabalhos marginais ou 4 (quatro) requisitos para adequar durante a implementação do SGQ) e
- **3 pontos** (a empresa em questão terá cerca de 7 (sete) trabalhos marginais ou 7 (sete) requisitos para adequar, durante a implementação do SGQ);

Portanto, quanto menor a pontuação, maior será o trabalho marginal e menos viável a implementação de um SGQ.

Apesar das normas supracitadas não atribuírem valores ou hierárquica entre os vários requisitos basilares da qualidade, a atribuição de pontuação, de forma arbitrária, foi necessária para diferenciar aquelas empresas que necessitam realizar uma maior ou uma menor quantidade de trabalhos marginais para, assim, tornarem aptas a iniciarem a implementação de um SGQ.

Em relação ao requisito Recursos humanos “suficiência de pessoal”, o autor avaliou que sua pontuação deveria ser majorada, por entender que a suficiência de pessoal é um pilar que sustenta todos os outros requisitos, na medida em que a falta de recursos humanos compromete a operação, o controle dos processos e, conseqüentemente, a implementação e a manutenção de um SGQ.

Para arrematar o que foi dito, para aquelas empresas que atingiram 8 ou mais pontos, a quantidade de trabalho marginal será menor, entre 0 e 2, sendo considerada apta. Já para o grupo que pontuou menos de 8 e até 6, a quantidade de trabalho marginal eleva-se entre 2 e 4, sendo considerada parcialmente apta. Por fim, aquelas empresas que pontuaram abaixo de 6, a quantidade de trabalho marginal ficará entre 10 e 5, sendo considerada inapta.

## **4. RESULTADO E DISCUSSÕES**

### **4.1 MANUAL DE DIAGNÓSTICO E DE PLANO DE AÇÃO**

No intuito de auxiliar os gestores empresariais, bem como a alta direção de qualquer organização, seja ela pública ou privada, o manual a seguir sugere uma sequência de providências que, quando bem aplicadas, fornecem um diagnóstico da maturidade de cada órgão em relação aos requisitos basilares da qualidade. Após o

diagnóstico, outras providências são sugeridas aos gestores, para que determinem, promovam ou mantenham os requisitos básicos da qualidade.

#### 4.2 DIAGNÓSTICO

É de suma importância que a alta direção do órgão obtenha um panorama das forças e fraquezas que se encontram em seu setor. Assim, sugere-se a aplicação do questionário (*item 2.1*), com a presença de toda a equipe, visto que algumas perguntas contidas no *survey* são relacionadas ao convívio coletivo, ao ambiente laboral e aos processos de trabalho desenvolvidos pelos servidores/colaboradores. Após o preenchimento do *survey*, a contagem da pontuação será computada e as condições do órgão de iniciar uma implementação de um SGQ será revelada por meio da seguinte classificação: apto, parcialmente apto ou inapto.

O preenchimento do questionário pode ser realizado em conjunto com a análise *SOWT*, assim, proporcionará uma visão mais ampla, incluindo as oportunidades e as ameaças, porventura, existentes. Essa análise conjunta auxilia na detecção dos requisitos ausentes ou ineficazes e das oportunidades de melhoria.

Lembre-se que cada requisito deve passar pelo diagnóstico do questionário e dos fatores positivos e negativos da Matriz *SOWT*. Segue um exemplo de uma análise hipotética em relação aos requisitos da norma ISO 9001:

**Requisito:** Pessoal ou Suficiência de Pessoal

**Pergunta do Survey:** A quantidade de servidores que trabalham na Empresa é suficiente para a divisão do serviço e um bom desempenho dos trabalhos?

**Pontuação:** 2 pontos (resposta Sim) e 0 ponto (resposta Não).

Suponhamos que a empresa considerou que sua força de trabalho não é suficiente para o adequado processo de trabalho, em conjunto com a resposta do questionário, faremos, de forma simplificada e exemplificativa, uma análise das forças, das fraquezas, das oportunidades e das ameaças existentes:

**Tabela 6. Análise SWOT do requisito “pessoal”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
Os colaboradores, mesmo em pouca quantidade, são engajados e estão motivados; A alta direção entende a importância da implementação de um sistema de gestão da qualidade.	Quantidade de colaboradores insuficientes para a quantidade e complexidade de trabalho.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
Momento político favorável para a aprovação de projeto de lei que concede isenção fiscal para empresas.	Consumidores endividados.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

a) Otimizar as atividades que fazem parte do principal processo de trabalho da empresa. Mapear, registrar e modelar o processo de trabalho, no intuito de encontrar e solucionar gargalos que atrapalham o adequado processamento do serviço.

b) Após a retirada dos gargalos, analisar, em conjunto com a equipe, a quantidade correta e necessária de colaboradores, realizando um Dimensionamento de Força de Trabalho - DFT.

c) Com a quantidade correta de colaboradores faltantes, é conveniente a elaboração de expediente e/ou reunião com o setor de gestão de pessoas, a fim de alinhar uma estratégia de recrutamento ou remanejamento de pessoal para suprir aquela demanda de trabalho. O suprimento de pessoal, a depender do caso, pode ser realizado com colaboradores ativos da instituição ou com a criação de novos cargos.

**Requisito:** Documento de mapeamento do processo

**Pergunta do Survey:** Possui algum manual ou documento que expõe o mapeamento do principal processo de trabalho da empresa (ex.: entrada de demandas, seu processamento e a resposta ao cliente)?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim); 0,5 (apenas parte do processo) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 7. Análise SWOT do requisito “Documento de mapeamento do processo”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
Os colaboradores sabem o processo de trabalho de forma empírica e conseguem responder às demandas dos clientes.	Pela falta de um manual descritivo das etapas do processo, por vezes, há retrabalhos e gargalos que atrapalham a eficiência do serviço e interferem no tempo de resolução da demanda.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
A organização conta com um Escritório de Processos.	Falta de treinamento sobre modelamento de processos.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

a) Desenvolver estratégias em conjunto com o escritório de processos institucional, no intuito de mapear e modelar o principal processo de trabalho;

b) Solicitar ao setor de treinamento a disponibilização de capacitação dos colaboradores no tema: modelagem de processos. Exemplo de *software* gratuito: Bizagi.

**Requisito:** Liderança

**Pergunta do Survey:** O Membro-Chefe da empresa, bem como todos os seus gestores, incentivam a melhoria contínua dos processos de trabalho com foco no cliente?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 8. Análise SWOT do requisito “Liderança”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
O membro-chefe entende a importância da melhoria contínua dos serviços organizacionais.	Falta de comunicação estratégica e eficiente em relação aos objetivos da qualidade.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
A instituição conta com um Planejamento Estratégico.	Falta de objetivos estratégicos e gerenciais claros, no escopo do planejamento estratégico, que contemple e difunda as estratégias de ações a serem realizadas para o alcance da qualidade.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

a) Solicitar ao setor de comunicação organizacional e ao setor de gestão estratégica que divulguem e que incentivem a melhoria contínua dos processos de trabalho;

b) Difundir os princípios da qualidade dentro da empresa; tornar o ciclo de melhoria contínua uma constante no setor;

c) Em caso de ausências dos objetivos estratégicos da qualidade, solicitar sua inclusão no documento que instituiu o planejamento estratégico organizacional.

**Requisito:** Engajamento de pessoas

**Pergunta do Survey:** A equipe é engajada e trabalha para que os objetivos da qualidade sejam alcançados?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 9. Análise SWOT do requisito “Engajamento de pessoas”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
A empresa conta com colaboradores competentes para realização do trabalho.	Não há atividades de compartilhamento de conhecimento relativos à gestão da qualidade.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>

A empresa conta com setores que incentivam a qualidade de vida no trabalho.	Não há previsão de reestruturação da carreira dos colaboradores.
---	--

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

- Oferecer um ambiente saudável, capaz de reter os talentos, evitando a rotatividade dos colaboradores (*turnover*);
- Criar atividades para o compartilhamento de conhecimento, seja na forma de relatório, reuniões ou aulas objetivas;
- Trabalhar em conjunto com o setor de qualidade de vida no trabalho, no intuito de que as intenções se tornem ações concretas.
- Convencer a alta direção organizacional da importância da valorização da estrutura salarial dos cargos.

**Requisito:** Gestão de Relacionamento.

**Pergunta do Survey:** A empresa declara um bom relacionamento entre seus colaboradores? A cultura organizacional é satisfatória?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 10. Análise SWOT do requisito “Gestão de Relacionamento”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
O relacionamento entre os colaboradores, a alta direção e os clientes são amistosos.	Interação fraca entre os colaboradores e a alta direção.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
A organização definiu e difunde sua missão, sua visão e seus valores.	Não há pesquisa de clima organizacional.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

A alta direção deve promover e incentivar a interação saudável da equipe, criando um ambiente de confiança e confortável, o que pode incentivar a participação mais proativa de seus colaboradores;

- Adequar as atividades de um determinado setor à missão, visão e valores organizacionais;

b) Promover, em conjunto com o setor de gestão de pessoas, ações que possam mensurar o clima organizacional e melhorá-lo.

**Requisito:** Tecnologia e Infraestrutura

**Pergunta do Survey:** A empresa considera que seus equipamentos de informática (computadores, impressoras...), programas de tecnologia (sistemas informatizados, *softwares* de apoio) e infraestrutura como: mobiliário, sala de trabalho e instalações prediais são suficientes?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim); 0,5 ponto (parcialmente) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 11. Análise SWOT do requisito “Tecnologia e Infraestrutura”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
A empresa ou setor conta com equipamentos de informática e mobiliários adequados.	O <i>software</i> usado pela empresa não é adequado para o bom gerenciamento e tratamento das demandas de seus clientes.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
Existe um setor de engenharia e arquitetura na organização.	As instalações físicas da empresa não atendem adequadamente às necessidades de atendimento ao cliente.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

a) Requerer ao setor de tecnologia da informação, o aprimoramento do *software* da empresa ou a aquisição de tecnologia compatível com os trabalhos desenvolvidos;

b) Solicitar ao membro-chefe da organização e setor de engenharia e arquitetura, estudo de reestruturação física para que a empresa possa atender seus clientes de forma adequada.

**Requisito:** Ambiente de trabalho

**Pergunta do Survey:** A empresa entende que o ambiente de trabalho é apropriado para o bom desenvolvimento laboral?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim); 0,5 ponto (parcialmente) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 12. Análise SWOT do requisito “Ambiente de trabalho”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
A característica física da empresa é boa, como: calor, limpeza, ruído e fluxo de ar.	Os equipamentos de trabalho não possuem ergonomia adequada.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>

Há em andamento um estudo organizacional a respeito dos riscos ergonômicos.	Não há orçamento para a troca dos equipamentos em descompasso com a ergonomia adequada.
---	---

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

Promover ações para a prevenção de lesões por esforço repetitivo (LER). Na parte psicológica, ações podem ser tomadas pelos líderes, como: diminuição de cobranças excessivas, gestão acolhedora e valorização do profissional. Essas ações estão relacionadas a saúde física e mental dos servidores/colaboradores.

a) Propor à alta direção institucional, a inclusão orçamentária para a troca dos equipamentos e mobiliário, que sejam adequados com a ergonomia no trabalho.

**Requisito:** Capacitação/Competência.

**Pergunta do Survey:** A empresa entende que os recursos de capacitação são suficientes para o adequado desenvolvimento profissional de seus colaboradores?

**Pontuação:** 1 ponto (resposta Sim); 0,5 ponto (parcialmente) e 0 ponto (resposta Não).

**Tabela 13. Análise SWOT do requisito “Capacitação/Competência”**

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
Existem colaboradores com conhecimento para exercer as atividades de atendimento pleno ao cliente.	Os colaboradores não possuem conhecimento adequado para o atendimento ao público.
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaças</b>
Há setor na empresa responsável pela promoção de cursos de capacitação.	Excessiva rotatividade de colaboradores dentro da organização.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023)

- **Plano de Ação**

a) Incentivar e promover o intercâmbio de conhecimento dentro da empresa;  
b) Promover, em conjunto com o setor de treinamento, capacitação dos colaboradores na área de atendimento ao cliente. Procurar estratégias, em conjunto com alta direção da organização, no intuito de melhorar a qualidade de vida no trabalho, mitigando, assim, o *turnover* ou a rotatividade de colaboradores, seja ela internamente ou por evasão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante destacar que a hipótese de que a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) nas empresas/setores deve ser precedida por constatação de princípios e requisitos da qualidade descritos pelas normas ABNT NBR ISO 9000 e 9001, bem como pela aquisição de recursos mínimos necessários como: Recursos humanos

(suficiência de pessoal); Infraestrutura (instalações prediais, tecnologia, entre outros); Abordagem de processo; Liderança; Engajamento de pessoas; Gestão de relacionamento; Ambiente de trabalho e Competência/Capacitação da equipe, restou confirmada.

O presente artigo possui três principais contribuições. A primeira diz respeito às contribuições práticas e aplicadas, com destaque à entrega e à disponibilização de um Manual de Diagnóstico e Plano de Ação, bem como um questionário para análise de maturidade das condições para a implementação de um SGQ baseado na norma ABNT NBR ISO 9001. Esses documentos servirão para auxiliar os gestores e a alta direção, no intuito de diagnosticar, promover e manter os requisitos basilares da qualidade. A segunda é sobre a importância precípua da suficiência de pessoal e a importância da implementação de um sistema de gestão da qualidade em toda e qualquer empresa. A terceira contribuição refere-se à relevância da análise prévia de maturidade ou do diagnóstico dos requisitos basilares da qualidade para o início da implementação de um SGQ.

A disponibilização de um método inédito de diagnóstico para a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade - SGQ e a sugestão de um plano de ação efetivo para solucionar, de forma didática, os eventuais problemas que interferem na construção dos requisitos basilares da qualidade nas empresas, sejam elas privadas ou públicas, foram as principais aspirações desse autor que vos escreve.

No campo das sugestões, pela importância do quesito: “suficiência de pessoal” nas empresas, sugere-se novos estudos a respeito do tema, visto que a adequação do quantitativo de colaboradores é um requisito basilar e de suma importância na implementação de um SGQ sustentável.

Por fim, sugere-se também ulteriores estudos a respeito de eventuais trabalhos marginais, realizados nas empresas/setores, que geram gargalos no processo de trabalho e que impedem a efetiva implementação de um SGQ.

## **6. REFERÊNCIAS**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 9000:2015: *Sistemas de Gestão da Qualidade – Fundamentos e vocabulário***. Rio de Janeiro. ABNT, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 9001:2015: *Sistemas de Gestão da Qualidade – Requisitos***. Rio de Janeiro. ABNT, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 9004:2019: *Gestão da qualidade – Qualidade de uma organização – Orientação para alcançar o sucesso sustentado***. Rio de Janeiro. ABNT, 2019.

BRAGA, Fábio Montenegro. **Condições de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ, baseado na norma ISO 9001:2015, em ouvidorias públicas: estudo de caso da Ouvidoria do Ministério Público Federal - MPF**. 2023. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

BRASIL, Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral da República. **Manual da Qualidade da Empresa do Ministério Público Federal**. – Brasília, 2020.

BRASIL, Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral da República. **Manual de Normas e Procedimentos da Empresa do Ministério Público Federal**. – Brasília, 2020.

BRASIL, Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral da República. **Política da Qualidade da Empresa do Ministério Público Federal**. – Brasília, 2020.

CAMARGO, Wellington. **Controle de Qualidade Total**. Curitiba:/PR: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Manole, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 2ª Edição. São Paulo: Editora McGraw-Hill, 1976.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9ª Edição. São Paulo: Editora Manole, 2014.

CRUZ, Amanda. FERLA, Alcindo. MORAES, Diana. SILVEIRA, Flavia. **A Empresa como um processo democrático: sua história e experiência no Pará**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2010.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: A revolução da Administração**. Rio de Janeiro: Editora Marques Saraiva S.A, 1990.

FERNANDES, D. R. (2015), "**Uma Visão Sobre a Análise da Matriz SWOT como Ferramenta para Elaboração da Estratégia**", Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais, 13(2), 57–68.

FERNANDES, Waldir Algarte. **O movimento da Qualidade no Brasil**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2011.

GARVIN, David A. **Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva**. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2002.

GUERREIRO, Karen M. da Silva. **Gestão da Qualidade**. Curitiba/PR: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012.

ISO. *International Organization for Standardization*, 2021. Disponível em: <<https://www.iso.org/home.html>>. Acesso em: 12 de nov. de 2021.

JURAN, J. M. **A Qualidade desde o Projeto: os novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Pioneira, 1992.

MARTENS, Ana Elizabeth. **Estudo de Viabilidade de implantação de um sistema de gestão da qualidade conforme requisitos da ISO 9001:2008 no Centro de Ciências Agrárias da UFSC**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 104-119, jan./fev./mar./abr. 2012.

MARTINELLI, Fernando Baracho. **Gestão da qualidade total**. Curitiba/PR: IESDE Brasil, 2009.

MARSHALL JUNIOR, Isnard. et al. **Gestão da qualidade e processos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CRUZ-DOMÍNGUEZ, O. et. al. *Use of partial function deployment to identify processes required for ISO 9001*. *South African Journal of Industrial Engineering*, Aug 2021, Vol 32(2), pp 48-64.

PALADINI, Edson P. et al. **Gestão da Qualidade: Teoria e Casos**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Elsevier, 2012.

SANTOS, Aline Regina et al. **O papel da empresa pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**. Revista do Serviço Público. Brasília, v.4, p. 630-657, out/dez de 2019.

SOUZA, Stefania Marcia de Oliveira. **Gestão da qualidade e produtividade**. Porto Alegre: Sagah, 2018.

SILVA, Tarsila; BARBOSA, Ana. Evolução da norma ISO 9001: uma análise comparativa. **Engenharia e Pesquisa Aplicada**, Recife, v. 2, n. 4, p. 56-66, dez. 2017. Disponível em: <http://revistas.poli.br/index.php/repa/issue/view/16/13>. Acesso em: 12 de nov. de 2021