



UNIVASSOURAS
EDITORIA

Entre Normas e Realidades

Ensaaios em Ciências
Jurídicas e Sociais

Organizadores
Gabriel Rezende
Maria Fernanda Ricci

Entre Normas e Realidades **Ensaaios em Ciências Jurídicas e Sociais**

Gabriel Rezende
Maria Fernanda Ricci
(Orgs.)

Editora da Universidade de Vassouras
Vassouras/ RJ
2026

© 2026 Universidade de Vassouras / Faculdade de Miguel Pereira

Presidente da Fundação Severino Sombra (FUSVE)

Adm. Gustavo Oliveira do Amaral

Superintendente Acadêmico da Fundação Severino Sombra (FUSVE)

Prof. Dr. Marco Antonio Soares de Souza

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Vassouras

Prof^a. Dr^a. Cristiane de Souza Siqueira Pereira

Diretor Geral da Faculdade de Miguel Pereira

Prof. Dr. Jesimar da Cruz Alves

Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira

Prof. Me. Paulo Cesar Pereira

Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira

Prof. Dr. Gabriel Silva Rezende

Coordenador do Curso de Direito

Prof. Me. Cassio José Alves Garcia Galvão

Editora-Chefe das Revistas Online da Universidade de Vassouras

Prof. Dr. Bernardo Cunha Senra Barros

Editora Executiva da Revista Produções Técnicas da Universidade de Vassouras

Prof^a. Dr^a. Paloma Martins Mendonça

Diagramação e Layout

Mariana Moss

En85 Entre normas e realidades: ensaios em ciências jurídicas e sociais. /
Organização de Gabriel Rezende; Maria Fernanda Ricci. – Vassouras, RJ :
Universidade de Vassouras, 2026.

201 p.

Recurso eletrônico

Formato: E-book

Modo de acesso:

ISBN: 978-65-83616-74-6

1. Abordagem interdisciplinar do conhecimento. 2. Justiça social. 3. Direito civil. I. Rezende, Gabriel. II. Ricci, Maria Fernanda. III. Universidade de Vassouras. IV. Título.

Sistema Gerador de Ficha Catalográfica On-line – Universidade de Vassouras

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial. O texto é de responsabilidade de seus autores. As informações nele contidas, bem como as opiniões emitidas, não representam pontos de vista da Universidade de Vassouras, da Faculdade de Miguel Pereira e dos Organizadores.

Equipe Editorial**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação**

Prof^a. Dr^a. Cristiane de Souza Siqueira Pereira

Editor Chefe

Prof. Dr. Bernardo Cunha Senra Barros

Editora Executiva

Prof.^a Dr.^a Paloma Martins Mendonça

Comitê Editorial**Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Vassouras**

Prof^a Dr^a Cristiane Siqueira de Souza Pereira

Editor-Chefe das Revistas Online da Universidade de Vassouras

Prof. Dr. Bernardo Cunha Senra Barros

Editor Executivo da Revista Mosaico - Universidade de Vassouras

Prof. Dr. Angelo Ferreira Monteiro

Editora Executiva da Revista Produções Técnicas - Universidade de Vassouras

Prof.^a Dr.^a Paloma Martins Mendonça

Sumário

Apresentação	6
Duas Décadas de Bolsa Família: uma análise normativadas políticas sociais no Brasil	7
Proposta de um Modelo Jurídico para Identificar a Prescrição e a Decadência na Novel Codificação	35
Desigualdades e Políticas Sociais no Brasil: conceitos, avanços e impasses nas primeiras décadas do século XXI	66
A Axiologia de Miguel Reale na Resolução de Conflitos entre as Convenções de Varsóvia/Montreal e o Código de Defesa do Consumidor.....	87
Proposta de Inovação Jurídica: implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN) qualificada e obrigatória.....	114
Desenvolvimento Socioeconômico no Vale do Café: explorando o papel do turismo como motor de transformação no Centro-Sul Fluminense	149
Divergências Doutrinárias Sobre A Configuração Da Reincidência: O Embate Entre A Presunção Formal E O Cumprimento Real Da Pena.....	173
SOBRE OS AUTORES	199
ORGANIZADORES	202

Apresentação

A obra *Entre Normas e Realidades: ensaios em ciências jurídicas e sociais* resulta do esforço coletivo de pesquisadores e pesquisadoras que, a partir de diferentes campos do conhecimento, se dedicam à análise crítica de questões contemporâneas que atravessam o Direito e as Ciências Sociais. Trata-se de uma coletânea que se insere no âmbito da produção acadêmica interdisciplinar, buscando contribuir para o aprofundamento de debates teóricos e práticos acerca das relações entre normatividade, instituições e realidade social.

Os capítulos que compõem este livro abordam temáticas diversas, contemplando desde reflexões no campo do Direito Civil e do Processo Civil até discussões mais amplas relacionadas às políticas públicas, à distribuição de renda, ao desenvolvimento sustentável e às dinâmicas sociais contemporâneas. Tal diversidade temática reflete a compreensão de que os fenômenos jurídicos não podem ser analisados de forma isolada, mas devem ser situados no interior de contextos sociais, econômicos, políticos e ambientais mais amplos.

Nesse sentido, a presente obra adota uma perspectiva que ultrapassa os limites estritamente dogmáticos do Direito, incorporando contribuições das Ciências Sociais para a compreensão das múltiplas dimensões que estruturam e condicionam a produção, a interpretação e a aplicação das normas. A realidade regional do Centro-Sul Fluminense, em particular em capítulo próprio, constitui um importante eixo de reflexão, permitindo a articulação entre análises teóricas e problemáticas concretas.

Os ensaios aqui reunidos buscam evidenciar as tensões existentes entre normas e realidades, destacando os desafios relacionados à efetividade das políticas públicas, à promoção da justiça social e à construção de modelos de desenvolvimento que conciliem crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental. Ao fazê-lo, os autores e autoras propõem uma abordagem crítica e comprometida com a transformação social, orientada pela interlocução entre diferentes saberes e perspectivas analíticas.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento do debate acadêmico nas áreas jurídica e social, bem como para a reflexão sobre os caminhos possíveis para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e sustentável.

Organizadores

Duas Décadas de Bolsa Família: uma análise normativadas políticas sociais no Brasil

Daniel Santos da Silva
Gabriel Rezende

Introdução

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, consolidou o Estado Democrático de Direito e estabeleceu um amplo rol de direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais. O artigo 6º reconhece 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, e a assistência aos desamparados como direitos sociais essenciais. Esses direitos são expressões concretas da dignidade humana e impõem ao Estado o dever de implementá-los por meio de políticas públicas eficazes. O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, insere-se nesse contexto como um dos principais programas de transferência de renda do Brasil, visando a erradicação da pobreza e a promoção da justiça social.

A implementação do PBF encontra respaldo na legislação infraconstitucional. A Lei nº 10.836/2004 regulamentou o programa, instituindo-o como política permanente de combate à pobreza e à exclusão social. O Decreto nº 5.209/2004 detalhou os critérios de acesso, condicionalidades e mecanismos de gestão intersetorial do programa. Posteriormente, com a Lei nº 14.601/2023, o Bolsa Família foi reformulado, incorporando novas diretrizes para fortalecer sua efetividade e ampliar o alcance da proteção social. Essas normas refletem a necessidade de aprimoramento constante das políticas públicas voltadas à redução das desigualdades.

O Programa Bolsa Família fundamenta-se no princípio da erradicação da pobreza, previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, e na garantia do mínimo existencial, assegurada pelo artigo 1º, inciso III. Além disso, está alinhado à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, notadamente o ODS 1 (Erradicação da Pobreza) e o ODS 10 (Redução das Desigualdades). Assim, o programa se configura como um instrumento de concretização dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil na promoção da dignidade humana e da inclusão social.

Embora o Bolsa Família tenha sido essencial para a redução da pobreza extrema e a garantia de direitos sociais, ele também suscita debates acerca

de sua sustentabilidade e impacto a longo prazo. Entre as críticas, destacam-se a dependência prolongada de parte dos beneficiários, as dificuldades na transição para o mercado de trabalho formal e a limitação orçamentária imposta pelo teto de gastos. Ademais, há questionamentos sobre a eficiência dos mecanismos de controle e fiscalização, bem como sobre a necessidade de maior integração com outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico.

Diante desse panorama, este estudo tem como objetivo analisar a evolução normativa do Programa Bolsa Família e sua relação com a efetivação dos direitos fundamentais. Para tanto, o presente trabalho será dividido em três seções de análise. Na primeira contextualizamos socioeconomicamente a realidade sobre a desigualdade social e a pobreza no Brasil. Na segunda discorreremos acerca dos direitos fundamentais e das políticas sociais no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, analisamos o PBF como instrumento de política pública, abordando seu impacto na redução das desigualdades e sua efetividade na promoção da inclusão social e econômica.

Metodologicamente, este estudo adotou uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de livros, artigos acadêmicos, legislações e relatórios oficiais. Em que se pretendeu compreender a evolução normativa do Bolsa Família e seu impacto na efetivação dos direitos sociais, verificando se as transformações implementadas ao longo dos anos aumentaram sua eficiência e contribuíram para a emancipação de seus beneficiários.

Desigualdade Social e Pobreza no Brasil

A desigualdade social e a pobreza constituem problemas estruturais de longa duração que afetam profundamente a sociedade brasileira. Essas mazelas impactam não apenas a distribuição de renda, mas também o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia e segurança, comprometendo o projeto de cidadania plena previsto na Constituição Federal de 1988. A desigualdade social pode ser compreendida como a condição na qual diferentes segmentos sociais experimentam acessos desiguais aos bens materiais, às oportunidades e aos serviços públicos. Essa assimetria resulta em uma concentração de renda e poder nas mãos de uma minoria, enquanto a maioria da população permanece em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2023).

Segundo Carvalho no contexto brasileiro, tal desigualdade tem raízes históricas profundas, que remontam ao processo de colonização, à escravidão e à subsequente concentração fundiária e de capitais. Esses elementos

formaram uma estrutura social excludente, na qual categorias como raça, gênero, classe social e localização geográfica são determinantes centrais das condições de vida e das oportunidades dos indivíduos.

A manifestação da desigualdade no Brasil ocorre em múltiplas dimensões. No campo econômico, evidencia-se uma intensa concentração de renda, mensurada por indicadores como o Índice de Gini, o qual posiciona o país entre os mais desiguais do mundo (IBGE, 2023). No plano educacional, milhões de brasileiros ainda carecem de acesso a uma educação pública de qualidade, o que limita sua inserção no mercado de trabalho e restringe as possibilidades de mobilidade social. A área da saúde apresenta igualmente disparidades profundas, com variações significativas na qualidade dos serviços entre regiões e estratos sociais. No que concerne à moradia, parcela significativa da população reside em condições precárias, muitas vezes em favelas e áreas carentes de infraestrutura básica (Souza, 2018).

Essas desigualdades são ainda mais acentuadas por marcadores raciais e de gênero. Populações negras e indígenas, bem como mulheres – em especial as negras – enfrentam obstáculos estruturais mais severos no acesso ao mercado de trabalho, à educação superior e a cargos de liderança, evidenciando a interseccionalidade das opressões (Almeida, 2018).

A pobreza, embora relacionada à desigualdade, apresenta uma natureza conceitual distinta. Refere-se à privação de recursos mínimos necessários para uma vida digna, incluindo alimentação adequada, moradia segura e acesso a serviços essenciais. No Brasil, a mensuração da pobreza geralmente se baseia na renda per capita. Segundo dados oficiais, considera-se em situação de extrema pobreza a pessoa que vive com menos de R\$ 218 mensais, e em situação de pobreza aquela cuja renda se situa entre R\$ 218 e R\$ 660 (Brasil, 2024). No entanto, é fundamental reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que abarca não apenas insuficiência de renda, mas também exclusão social, restrição ao acesso a direitos básicos e ausência de perspectivas concretas de melhoria das condições de vida. Essa situação, muitas vezes, perpetua-se entre gerações, configurando o que se denomina pobreza estrutural (Sen, 2010).

As políticas públicas, nesse contexto, podem ser compreendidas como ações deliberadas do Estado voltadas à articulação de recursos e à implementação de estratégias para alcançar objetivos socialmente relevantes. Elas refletem o modo como o poder público interage com as demandas sociais, sendo moldadas pela estrutura institucional e política vigente. Cada configuração de governo imprime sua marca nas políticas públicas, conforme sua relação com a sociedade civil e sua capacidade de promover

a efetividade dos direitos.

O Direito, enquanto instrumento normativo, exerce um papel essencial na regulamentação dessas ações governamentais. Contudo, sua função extrapola a dimensão meramente operacional. O Direito estrutura, legitima e condiciona o desenho e a execução das políticas públicas, assegurando mecanismos de participação social, transparência e *accountability*. Além disso, permite ajustes normativos que garantem a adaptação dessas políticas às exigências democráticas e às necessidades sociais emergentes.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um marco fundacional nesse processo. Denominada “Constituição Cidadã”, ela consolidou o paradigma dos direitos fundamentais, conferindo centralidade aos direitos sociais como expressão da dignidade da pessoa humana e da justiça social. O Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, especialmente no Capítulo II, do artigo 6º ao 11º, consagra os direitos sociais como direitos subjetivos exigíveis.

Nos termos do artigo 6º da Carta Magna, 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 e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988). Esses direitos constituem a base normativa da promoção do bem-estar social, estabelecendo deveres estatais inafastáveis no combate às desigualdades e na promoção da equidade (Silva, 2018).

A educação é apresentada como um dos pilares estruturantes da cidadania e está prevista entre os artigos 205 e 214. A Constituição determina que sua finalidade é o pleno desenvolvimento da pessoa, sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo o ensino fundamental obrigatório e gratuito, com caráter de direito público subjetivo (Brasil, 1988).

No tocante à saúde, o artigo 196 da Constituição estabelece-a como direito de todos e dever do Estado, fundamentando a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS deve garantir o acesso universal e igualitário a serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos e à equidade no acesso (Piovesan, 2021).

O direito ao trabalho, por sua vez, compreende não apenas a liberdade de exercer uma ocupação, mas também a garantia de condições dignas de emprego, proteção contra o desemprego e respeito aos direitos trabalhistas. O artigo 7º elenca um extenso rol de garantias aos trabalhadores urbanos e rurais, tais como a carteira assinada, o salário-mínimo, o descanso se-

manal, o 13º salário, as licenças maternidade e paternidade, entre outros (Brasil, 1988).

A moradia, incorporada expressamente ao rol do artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 26/2000, representa um reconhecimento da sua centralidade para a realização da dignidade da pessoa humana. Assim como os demais direitos sociais, sua efetividade depende da formulação e implementação de políticas públicas específicas voltadas ao acesso à habitação digna, especialmente para as populações em situação de vulnerabilidade (Souza, 2018).

Ademais, outros direitos sociais – como a alimentação (acrescentada pela Emenda Constitucional nº 64/2010), o transporte, o lazer, a segurança e a assistência social – compõem esse arcabouço de garantias que visam à construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Conforme o artigo 193 da Constituição, a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, reforçando que os direitos sociais são instrumentos concretos de inclusão e superação das desigualdades (Brasil, 1988).

Importa ainda destacar os mecanismos institucionais de proteção dos direitos sociais, como o Ministério Público, responsável pela defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e a Defensoria Pública, incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes. Ainda que os direitos sociais dependam, muitas vezes, de políticas públicas para sua plena efetivação, eles possuem eficácia jurídica e podem ser exigidos judicialmente, conforme reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência constitucional (Barroso, 2022).

Dessa forma, os direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988 expressam o compromisso normativo do Estado brasileiro com a dignidade humana, a justiça distributiva e a promoção de igualdade de oportunidades. São instrumentos indispensáveis à construção de um projeto democrático substantivo, orientado pela inclusão social e pela universalização dos bens da cidadania.

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização, emergiram críticas contundentes ao modelo tradicional de políticas sociais, caracterizado por centralização, burocracia e exclusão. Tais críticas abriram espaço para uma reformulação conceitual e prática das políticas públicas, em consonância com os princípios democráticos e a participação cidadã.

A literatura econômica e social contemporânea tem evidenciado a interdependência entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Mais do que meramente assegurar as bases materiais do progresso, os sistemas

de políticas sociais devem ser capazes de impulsionar simultaneamente o desenvolvimento humano e a sustentabilidade econômica.

Nesse cenário, os programas de transferência de renda no Brasil constituem uma resposta concreta às demandas por justiça distributiva. A trajetória desses programas pode ser dividida em distintos momentos históricos: o primeiro deles ocorreu em 1991, com a apresentação do Projeto de Lei sobre Renda Mínima no Senado; o segundo, ainda em 1991, incorporou a proposta de vincular a renda mínima ao acesso à educação; o terceiro, em 1995, correspondeu à implementação experimental desses programas em alguns municípios; o quarto, em 2001, deu-se com a ampliação nacional sob o governo Fernando Henrique Cardoso, destacando-se os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação; e, por fim, o quinto momento, em 2003, foi marcado pela criação do Programa Bolsa Família no governo Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de unificar os programas existentes de transferência de renda.

Esse processo culmina em uma política pública que, além de mitigar os efeitos imediatos da pobreza, promove a inclusão social e fortalece os direitos fundamentais dos cidadãos, como será aprofundado nas próximas seções deste trabalho.

2. Direitos Sociais e Políticas Públicas de Transferência de Renda

2.1. A Construção de um Novo Paradigma de Proteção Social: da Bolsa Escola ao Programa Fome Zero

A partir da década de 1980, o Brasil vivenciou um processo de redemocratização que desencadeou profundas transformações no campo das políticas públicas, sobretudo no que se refere à proteção social. Nesse contexto, críticas incisivas passaram a ser direcionadas ao modelo tradicional de políticas sociais, caracterizado pela centralização administrativa, pela burocratização excessiva e por um viés excludente, que se mostrava incapaz de responder adequadamente às demandas sociais emergentes. A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou a inflexão desse paradigma, ao instituir o Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos centrais a dignidade da pessoa humana e a cidadania. Entre os objetivos constitucionais, destacam-se a erradicação da pobreza, a superação da marginalização social e a redução das desigualdades regionais e sociais (Brasil, 1988).

A nova ordem constitucional conferiu à assistência social o status de

direito fundamental, reconfigurando o sistema de proteção social sob os princípios da descentralização, da participação popular e da articulação entre os setores público e privado. A partir da década de 1990, esse novo marco jurídico-institucional ensejou a formulação de estratégias mais modernas e inclusivas de enfrentamento à pobreza, superando o assistencialismo tradicional e inaugurando um novo ciclo de políticas sociais.

Nesse ambiente de inovação e reformulação institucional, emergiram os primeiros programas de transferência condicionada de renda (TCR), entre os quais se destaca o Bolsa Escola. Implantado inicialmente em nível municipal e posteriormente adotado em escala nacional, o programa tinha como objetivo central promover a inclusão social por meio da educação. A proposta consistia na transferência de uma quantia mensal às famílias em situação de pobreza, desde que seus filhos estivessem matriculados e frequentando regularmente a escola. Tal condicionalidade visava romper o ciclo intergeracional da pobreza, ao associar o benefício ao investimento no capital humano (Silva; Yazbek; Giovanni, 2004). O Bolsa Escola rompeu com a lógica de benefícios desvinculados de contrapartidas, marcando uma transição para políticas sociais orientadas pela promoção de autonomia e cidadania.

Esse modelo inovador contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas mais abrangentes, culminando na formulação do Programa Fome Zero, lançado em 2003 como uma das principais iniciativas do governo federal à época. O Fome Zero representou uma política pública de caráter estruturante, que combinava ações emergenciais de combate à fome com medidas de longo prazo voltadas à segurança alimentar, ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção da inclusão produtiva. Dentre suas estratégias estavam a ampliação da alimentação escolar, a criação de bancos de alimentos, a realização de campanhas de conscientização e a consolidação da transferência de renda como instrumento de combate à pobreza.

O Programa Fome Zero foi concebido como uma política pública articulada, fundada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da cidadania plena. Sua lógica não se limitava à mitigação da fome imediata, mas propunha a construção de um sistema de proteção social mais justo, eficiente e integrado. Seu legado foi fundamental para a criação do Programa Bolsa Família, que viria a consolidar as experiências anteriores e ampliar significativamente o alcance e a efetividade das políticas de combate à pobreza no Brasil.

2.2. O Programa Bolsa Família: Instrumento de Concretização dos

Direitos Fundamentais e Reconfiguração do Estado Social Brasileiro

A criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, no contexto do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representou uma inflexão paradigmática nas políticas sociais brasileiras e um marco normativo na trajetória do Estado de bem-estar no país. O programa emergiu da necessidade de racionalizar e integrar as diversas iniciativas de transferência de renda que vinham sendo executadas de forma descoordenada, com baixa eficiência administrativa e significativa sobreposição de ações. À época, coexistiam políticas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, cada uma com sistemas próprios de cadastramento, critérios de elegibilidade díspares e mecanismos distintos de transferência de recursos. Essa fragmentação gerava não apenas redundâncias e desperdício de recursos públicos, como também impunha barreiras burocráticas ao acesso e ao monitoramento efetivo das ações.

Nesse cenário, a promulgação da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, institucionalizou o Programa Bolsa Família como uma política pública estruturante, dotada de base legal e administrativa unificada. A proposta central era garantir uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da pobreza, ampliando a cobertura dos benefícios e promovendo maior equidade no acesso. Mais do que uma simples fusão de programas anteriores, o PBF materializou um novo modelo de ação estatal, orientado pela universalidade de acesso aos direitos sociais e pela eficácia na redução das desigualdades.

O Bolsa Família foi concebido sob a lógica das transferências condicionadas de renda, modelo que vincula o recebimento do benefício ao cumprimento de compromissos previamente definidos pelas famílias beneficiárias, especialmente nas áreas de saúde e educação. Tais condicionalidades, embora regulamentadas em momentos posteriores, já estavam previstas desde a criação do programa como instrumentos de indução ao acesso a políticas públicas essenciais. Essa concepção reflete uma dimensão normativa importante: trata-se de uma política pública que reconhece os beneficiários não como destinatários passivos da assistência estatal, mas como sujeitos de direitos, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania.

Os objetivos do PBF articulam-se, assim, com os fundamentos do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição de 1988. O programa visa, em primeiro lugar, garantir uma renda mínima às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como expressão do direito à assistência social

previsto no art. 203, inciso V, da Carta Magna. Em segundo lugar, busca assegurar o acesso efetivo a outros direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, alimentação e moradia, contribuindo para o desenvolvimento humano e a emancipação das famílias beneficiadas. Ao condicionar o benefício à frequência escolar e ao acompanhamento da saúde infantil e materna, o programa opera como vetor de políticas públicas integradas e como mecanismo de superação do ciclo intergeracional da pobreza.

As condicionalidades, longe de se configurarem como barreiras punitivas, devem ser compreendidas como estratégias pedagógicas e promotoras de cidadania. No campo educacional, exige-se que crianças e adolescentes entre 4 e 5 anos frequentem no mínimo 60% das aulas, e que os que têm entre 6 e 18 anos incompletos mantenham frequência mínima de 75%. Na área da saúde, é obrigatória a adesão ao calendário nacional de vacinação e o acompanhamento regular do crescimento infantil, além da realização do pré-natal por gestantes. O descumprimento reiterado dessas obrigações pode ensejar advertências ou suspensão temporária do benefício, mas somente após processos de orientação e acompanhamento pelas equipes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ressalte-se que tais condicionalidades não impedem o ingresso das famílias no programa, mas influenciam sua permanência e, sobretudo, sua integração ao conjunto de políticas públicas disponíveis.

Nesse contexto, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) desempenha papel central como ferramenta de identificação e seleção das famílias beneficiárias, contribuindo para a transparência e a focalização dos recursos públicos. O CadÚnico não apenas organiza a informação de milhões de famílias em situação de vulnerabilidade, mas também serve como base para diversas outras políticas públicas, ampliando o alcance e a eficácia da ação estatal.

O êxito do Bolsa Família, no entanto, não pode ser compreendido de forma isolada. Sua efetividade depende diretamente da articulação com outras políticas públicas de natureza intersetorial. A Política Nacional de Assistência Social, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), exerce papel fundamental no cadastramento, na escuta qualificada e no acompanhamento das famílias. No campo da saúde, a integração com o Sistema Único de Saúde (SUS) é imprescindível para garantir o cumprimento das condicionalidades sanitárias, especialmente no que tange à atenção básica e à saúde materno-infantil. De modo similar, as políticas educacionais constituem alicerce do programa, sendo a infraestrutura escolar, a qualidade do ensino e a oferta de vagas fatores decisivos para a

permanência das crianças na escola e, por conseguinte, para o cumprimento das exigências do programa.

Além disso, políticas públicas voltadas à qualificação profissional, à geração de emprego e à inclusão produtiva desempenham papel estratégico como potenciais “portas de saída” do programa. Iniciativas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), programas de microcrédito e ações de incentivo à economia solidária ampliam as possibilidades de autonomia das famílias beneficiárias. A política habitacional, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, também contribui para a melhoria das condições de vida das famílias, influenciando positivamente sua trajetória de inclusão social. No mesmo sentido, as políticas de segurança alimentar e nutricional, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), reforçam o direito humano à dignidade da pessoa e compõem esse ecossistema de proteção social, reforçando a função do Estado como garantidor de direitos fundamentais.

Ademais, é crível salientar que a concepção do PBF evidencia clara inspiração em experiências internacionais, como os programas Progreso/Oportunidades, do México, e o Chile Solidario, cujos desenhos institucionais também articulam transferência de renda à promoção de capacidades humanas. Contudo, o modelo brasileiro distingue-se por seu esforço de institucionalização como política de Estado, comprometida com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da redução das desigualdades sociais e regionais.

O caráter intersetorial do Bolsa Família é outro elemento estruturante que o posiciona como um dos instrumentos mais sofisticados de promoção da cidadania social no Brasil contemporâneo.

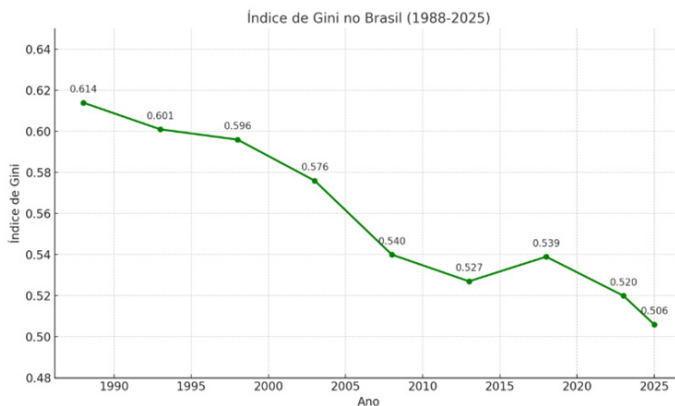
Em outras palavras, o Programa Bolsa Família, ao longo de seus vinte anos de existência, consolidou-se como uma política pública de Estado voltada à promoção da cidadania e à efetivação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados. Ao integrar mecanismos de transferência de renda, condicionalidades pedagógicas e ações intersetoriais, o PBF transcendeu a dimensão meramente assistencialista e assumiu caráter transformador. Sua estrutura normativa reflete o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a erradicação da pobreza e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do artigo 3º da Constituição de 1988. O programa revela, portanto, como a política pública pode ser concebida como instrumento normativo de realização dos direitos fundamentais, especialmente em um contexto de desigualdades históricas e persistentes.

2.3. A Influência do Programa Bolsa Família na Redução das Desigualdades e no Desenvolvimento Humano no Brasil

A consolidação do Programa Bolsa Família (PBF) a partir de 2003 representou não apenas uma inovação administrativa na política de proteção social, mas também uma virada normativa na forma como o Estado brasileiro passou a enfrentar as desigualdades históricas que marcam a estrutura socioeconômica do país. Como política pública de transferência de renda condicionada, o PBF associou o repasse financeiro direto à exigência de compromissos nas áreas da educação e da saúde, resultando em efeitos mensuráveis sobre os principais indicadores de bem-estar e equidade social.

A análise empírica dos dados ao longo de duas décadas demonstra com clareza o impacto do programa na redução da desigualdade de renda. O Índice de Gini, métrica amplamente utilizada para mensurar a concentração de renda, revela uma tendência de declínio no período correspondente à expansão e consolidação do PBF. Em 2003, quando o programa foi instituído, o índice encontrava-se em 0,576. A partir desse marco, verifica-se uma trajetória de queda: 0,540 em 2008 e 0,527 em 2013 — números que coincidem com os anos de maior cobertura e fortalecimento do Bolsa Família. Estimativas recentes indicam que, em 2025, o Gini brasileiro deverá atingir 0,506, configurando o menor nível da série histórica até então registrada. Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que até 16% da redução do Gini entre 2001 e 2012 pode ser atribuída diretamente aos efeitos redistributivos do Bolsa Família, o que evidencia a potência transformadora do programa no combate à concentração de renda (IPEA, 2013).

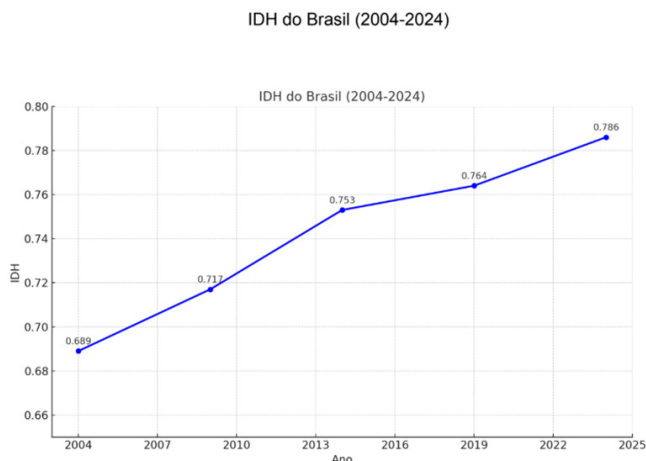
Gráfico 1 – Índice de Gini
Índice de Gini no Brasil (1988-2025)



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados disponibilizados pelas seguintes fontes: <https://www.ipea.gov.br>; <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>; <https://data.oecd.org>. Acessados em: 20 de maio de 2025.

Paralelamente, os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apontam para uma correlação positiva entre a ampliação do programa e o progresso multidimensional da qualidade de vida no Brasil. O IDH, que abrange indicadores de longevidade, educação e renda, registrava o valor de 0,689 em 2004. Com a intensificação das políticas públicas voltadas à inclusão social, esse número subiu para 0,753 em 2013 e alcançou 0,786 em 2024, com projeção de ultrapassar 0,790 em 2025 (PNUD, 2023; IBGE, 2023).

Gráfico 2 – IDH - Série Histórica 20 anos



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados disponibilizados pelas seguintes fontes: <https://www.ipea.gov.br>; <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>; <https://data.oecd.org>. Acessados em: 20 de maio de 2025.

Essa evolução do IDH pode ser compreendida como efeito direto e indireto da ação do Bolsa Família, cujas condicionalidades, como a frequência escolar obrigatória para crianças e adolescentes e o acompanhamento da saúde de gestantes e crianças, atuaram como catalisadores de melhorias nos indicadores educacionais e sanitários. Além disso, o incremento na renda disponível das famílias mais pobres permitiu maior acesso a bens essenciais, contribuindo para o componente de renda do IDH. Dessa forma, o PBF cumpriu um duplo papel: assegurou a subsistência imediata e, simul-

taneamente, promoveu a inclusão estrutural das camadas historicamente excluídas da cidadania plena.

Ainda que o programa tenha atravessado períodos de instabilidade política e reformulações institucionais nos últimos anos, os dados evidenciam a resiliência de seus efeitos sociais. A manutenção da tendência de melhora, ainda que em ritmo mais lento, reforça o argumento de que o Bolsa Família se constituiu em uma política pública com forte institucionalidade e alto grau de efetividade social.

Portanto, a correlação entre a vigência e o fortalecimento do Programa Bolsa Família e a melhoria dos indicadores de desigualdade e desenvolvimento humano no Brasil é empiricamente demonstrável e teoricamente robusta. Os gráficos que ilustram a trajetória descendente do Índice de Gini e a progressão ascendente do IDH não apenas reforçam a importância da política de transferência de renda como ferramenta de inclusão social, mas também demonstram a centralidade da proteção social na construção de uma sociedade mais justa, equânime e democrática.

Tabela 1 – Índice de Gini e IDH no Brasil

Ano	Índice de Gini	IDH	Famílias no Bolsa Família (milhões)
2001	0.59	0.684	—
2005	0.57	0.699	8.0
2010	0.54	0.726	12.0
2015	0.524	0.755	14.0
2018	0.545	0.759	13.5
2023	0.518	0.786	21.0

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados disponibilizados pelas seguintes fontes: IBGE, PNUD, Ipea, Ministério do Desenvolvimento, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>, <https://data.oecd.org>, <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>. Acessados em: 20 de maio de 2025.

3. Da Normatização e Efetivação do Programa Bolsa Família na Garantia de Direitos Sociais: os avanços normativos e sociais

O Programa Bolsa Família (PBF), ao longo de seus vinte anos de implementação, produziu efeitos significativos não apenas sobre os indicadores socioeconômicos do país, mas também sobre a própria estrutura normativa do Estado brasileiro. Sua institucionalização implicou transformações relevantes no modo de concretização dos direitos fundamentais sociais, evidenciando o papel das políticas públicas enquanto instrumentos de realização da Constituição de 1988 e de promoção da justiça social.

Do ponto de vista constitucional, o PBF insere-se diretamente no escopo

dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, que inclui a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Trata-se, portanto, de uma política pública que concretiza os mandamentos constitucionais voltados à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos III e IV). A atuação do Estado por meio do Bolsa Família revela-se como cumprimento do dever de garantir um “mínimo existencial” aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, princípio basilar do Estado Democrático de Direito e expressão do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

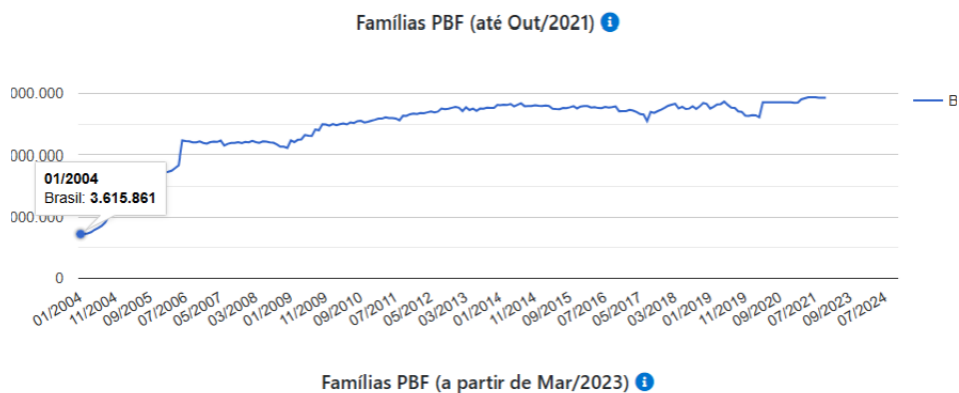
Ademais, o programa representa a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), fundamento central da ordem constitucional brasileira. A transferência de renda, ao garantir condições mínimas de sobrevivência, reforça a autonomia dos sujeitos, promove sua inserção nas estruturas básicas da cidadania e rompe com lógicas históricas de exclusão social. Essa perspectiva encontra amparo na doutrina constitucional contemporânea, que reconhece a eficácia direta dos direitos sociais e impõe ao Estado obrigações positivas de prestação, notadamente por meio de políticas públicas redistributivas.

No campo jurídico-institucional, a criação do Bolsa Família representou um avanço no sentido da racionalização e da legalidade administrativa das ações sociais. Sua regulamentação por meio da Lei nº 10.836/2004 conferiu segurança jurídica ao programa, consolidando um marco normativo que garantiu continuidade institucional mesmo diante de mudanças de governo. Ao centralizar os critérios de elegibilidade, os mecanismos de repasse e o sistema de condicionalidades, o PBF ampliou a transparência na gestão pública e reforçou a *accountability* dos gestores frente ao controle social e aos órgãos de fiscalização.

Não obstante, já em seu lançamento, o Programa Bolsa Família contemplava 3.615.861 famílias, com um repasse efetivo de R\$ 263.265.315,00 apenas no mês de janeiro de 2004. Esses números evidenciam o expressivo alcance inicial da política, consolidando-a como um marco no enfrentamento da pobreza e na promoção da inclusão social entre os inscritos no Cadastro Único.

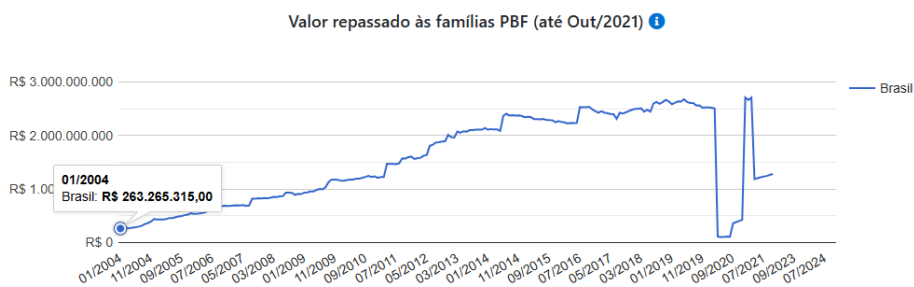
À época, o salário-mínimo vigente em maio de 2004 era de R\$ 260,00, conforme estabelecido pela Lei nº 10.699/2003, o que torna ainda mais relevante o impacto financeiro do benefício para as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, conforme podemos observar nas figuras abaixo.

Figura 01 – recorte janeiro de 2004 famílias PBF



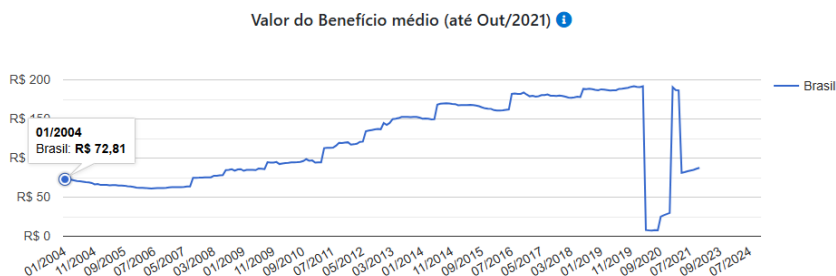
Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 02 – recorte janeiro de 2004 valor repassado



Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 03 – recorte janeiro de 2004 valor médio do benefício



Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

3.1 Avanços normativos com a Lei nº 12.817 de 2013

A promulgação da Lei nº 12.817, em 5 de junho de 2013, representou um marco significativo na consolidação e aprimoramento do Programa Bolsa Família (PBF). A nova legislação introduziu avanços relevantes em diversas áreas, como as condicionalidades, a gestão descentralizada, a fiscalização e o controle social, reforçando o caráter estruturante do programa no combate à pobreza e na promoção da cidadania.

Entre as principais inovações, destaca-se o fortalecimento das condicionalidades exigidas das famílias beneficiárias, com especial ênfase no acompanhamento da saúde materno-infantil, incluindo a realização de exames de pré-natal, e na obrigatoriedade da vacinação infantil. Além disso, a lei reafirmou a exigência de frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes, como critério indispensável para a manutenção do benefício, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento educacional dos menores atendidos.

No que tange ao valor do benefício, a Lei nº 12.817/2013 promoveu ajustes visando atender de forma mais efetiva às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Considerando a diversidade regional e as distintas realidades socioeconômicas do país, os novos critérios buscaram ampliar a equidade na distribuição dos recursos públicos, garantindo o sustento mínimo e promovendo maior justiça social.

Um importante avanço foi o fortalecimento do controle social, com a

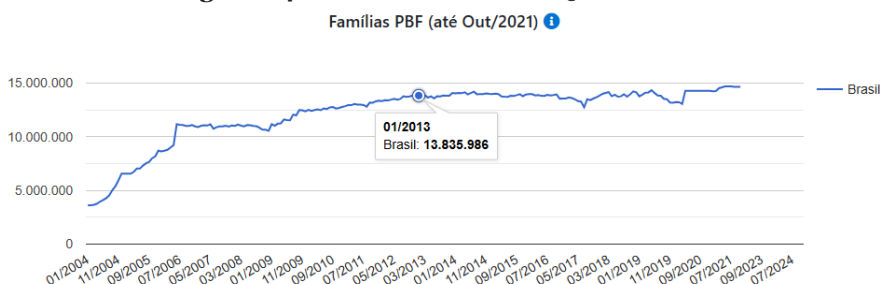
ampliação da participação da sociedade civil na gestão do programa. Os conselhos e comitês municipais passaram a exercer papel mais ativo na fiscalização e no monitoramento das ações do Bolsa Família, o que resultou em maior transparência, responsabilização e divulgação de informações sobre os beneficiários e os critérios de elegibilidade. Além disso, crianças e adolescentes poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissional. A gestão descentralizada do programa foi mantida, mas passou a contar com mecanismos mais eficazes de articulação e coordenação entre os entes federativos. Estados e municípios passaram a assumir responsabilidades ampliadas na execução e no acompanhamento das políticas públicas associadas ao Bolsa Família. A Caixa Econômica Federal permaneceu como agente operador do programa, com atuação voltada à qualificação da gestão em todos os níveis – federal, estadual e municipal.

A Lei nº 12.817/2013 também abriu espaço para a criação de novas modalidades de benefícios, ajustando valores e critérios de elegibilidade às transformações sociais e econômicas em curso no país, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza. Tais mudanças foram fundamentais para garantir a permanência e a proteção continuada das famílias em maior situação de vulnerabilidade.

A legislação conferiu maior robustez ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), reafirmando seu papel central como instrumento de acesso ao Bolsa Família e a outras políticas públicas destinadas à população em situação de risco social. O aprimoramento do sistema visou assegurar maior precisão, atualização e confiabilidade dos dados cadastrais, permitindo uma gestão mais eficiente e baseada em evidências.

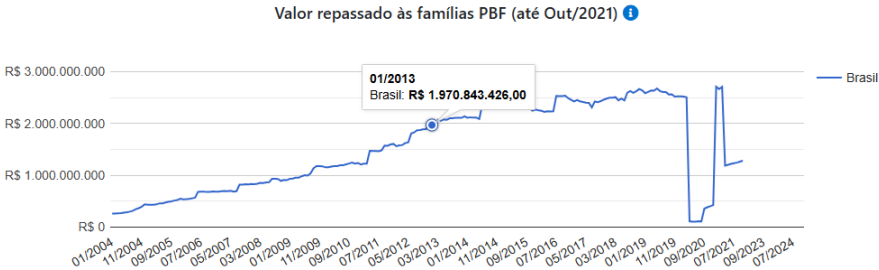
Em janeiro de 2013, o Programa Bolsa Família beneficiou um total de 13.835.986 famílias, com um valor médio de repasse de R\$ 142,44 por família, totalizando R\$ 1.970.843.426,00. Naquele ano, o salário-mínimo vigente, a partir de maio, era de R\$ 678,00, conforme estabelecido pelo Decreto nº 7.872/2012.

Figura 04 – Recorte Janeiro de 2013 Famílias PBF



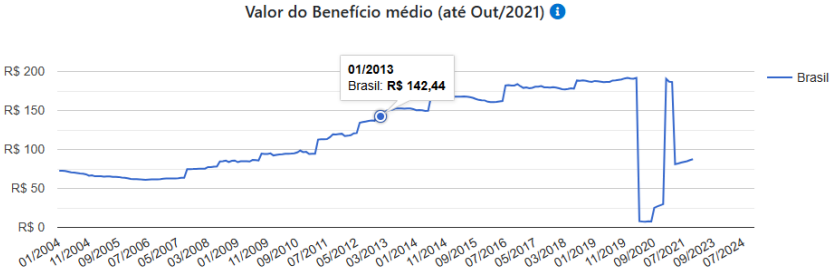
Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 05 – Recorte Janeiro de 2013 Valor Repassado



Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 06 – Recorte Janeiro De 2013 Valor Médio Do Benefício Do PBF



Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

3.2. Lei Nº 14.601, de 19 de junho de 2023

A promulgação da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, marcou um novo e decisivo capítulo na trajetória das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, ao instituir de forma definitiva o Programa Bolsa Família (PBF) em sua configuração atualizada. Com essa medida, o legislador revogou e substituiu dispositivos das Leis nº 14.284/2021 e nº 14.342/2022, bem como da Medida Provisória nº 1.155/2023, promovendo uma reestruturação normativa orientada pela busca de maior eficiência, equidade e alcance social. Ademais, a nova lei alterou dispositivos relevantes da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993 – LOAS) e da Lei nº 10.820/2003, entre outras normas correlatas, fortalecendo a articulação intersistêmica das políticas sociais.

Dentre os principais aprimoramentos trazidos pela Lei nº 14.601/2023,

destaca-se a ampliação da cobertura do programa, com o objetivo de alcançar um contingente ainda maior de famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social. A legislação estabelece critérios mais precisos de elegibilidade, aprimora os mecanismos de identificação dos beneficiários e fortalece o uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), assegurando maior justiça distributiva na alocação dos recursos públicos.

A nova estrutura normativa também reafirma e aperfeiçoa as condicionalidades já consagradas nas áreas da saúde e da educação. A exigência de frequência escolar mínima e a regularidade do calendário vacinal infantil são mantidas como pré-requisitos à continuidade do benefício, reafirmando o caráter intersetorial do programa e seu compromisso com a ruptura dos ciclos intergeracionais da pobreza. Ao condicionar a transferência de renda ao cumprimento de obrigações fundamentais, a legislação reforça o papel do Estado na garantia de direitos sociais universais.

Outro aspecto de grande relevância introduzido pela nova lei é o fortalecimento da gestão descentralizada, consolidando a centralidade dos entes subnacionais — especialmente estados e municípios — na implementação, monitoramento e fiscalização do programa. Esse redesenho institucional contribui para uma gestão mais sensível às especificidades territoriais e fortalece os mecanismos de controle social, por meio da atuação dos conselhos municipais de assistência social e da ampliação da transparência na divulgação dos dados referentes aos repasses e beneficiários.

No tocante à eficiência administrativa, a Lei nº 14.601/2023 introduz avanços significativos ao promover a integração entre sistemas federais e ao estimular o uso de tecnologias digitais na gestão e no monitoramento do programa. A Caixa Econômica Federal permanece como agente operador do PBF, agora com novas diretrizes voltadas à qualificação técnica da execução nos diferentes níveis de governo, o que reflete o esforço institucional de profissionalização da política de transferência de renda.

Em relação à composição do benefício, a legislação inova ao estruturar o programa a partir de diferentes modalidades que, em conjunto, buscam assegurar a suficiência da renda familiar e a atenção às especificidades dos distintos núcleos familiares. Sendo constituído por diferentes modalidades de benefícios, a saber: o Benefício de Renda de Cidadania (BRC), no valor de R\$ 142,00 por pessoa cadastrada; o Benefício Complementar (BCO), que garante que o valor mínimo recebido por cada família seja de, no mínimo, R\$ 600,00; o Benefício Primeira Infância (BPI), que assegura o repasse de R\$ 150,00 para cada criança com idade entre 0 e 6 anos; e, por fim, o

Benefício Variável Familiar (BVF), que concede R\$ 50,00 por pessoa que se enquadre em determinadas condições. Essas condições incluem: crianças ou adolescentes com idade entre 7 e 16 anos; adolescentes entre 16 e 18 anos, contemplados pelo Benefício Variável Adolescente; e gestantes, que recebem por meio do Benefício Variável Gestante. Tais medidas visam promover maior equidade social e atender às especificidades das famílias em situação de vulnerabilidade, respeitando os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo programa.

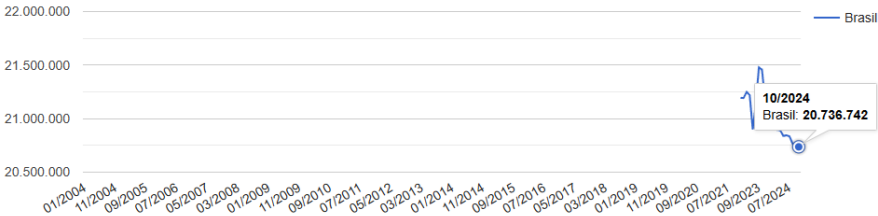
Essa arquitetura de benefícios reforça o princípio da equidade, permitindo que o programa responda com maior sensibilidade às realidades distintas das famílias em situação de vulnerabilidade, respeitando sua composição e seus ciclos de vida.

Importa ressaltar, ainda, que a nova legislação incorpora uma dimensão de gênero ao programa, ao priorizar o repasse dos benefícios às mulheres chefes de família. Tal diretriz reconhece e valoriza o papel central das mulheres na organização doméstica e no cuidado com os filhos, contribuindo para o fortalecimento de sua autonomia econômica e para a promoção da igualdade de gênero nas políticas públicas.

Dessa forma, a Lei nº 14.601/2023 consolida o Programa Bolsa Família como uma das mais abrangentes e estruturantes políticas de combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil. Ao articular transferência de renda com garantia de direitos, condicionalidades e participação social, o programa se reafirma como instrumento de transformação social sustentável, voltado não apenas à mitigação das carências imediatas, mas à construção de trajetórias emancipatórias.

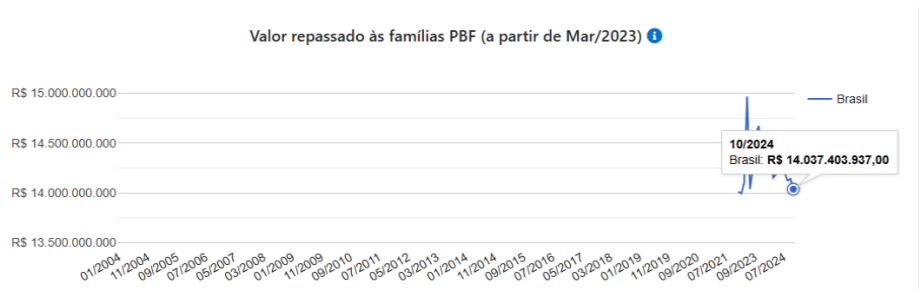
Em termos quantitativos, no mês de outubro de 2024, o programa contemplou 20.736.742 famílias, com um valor médio de benefício de R\$ 684,27 por família, totalizando um repasse de R\$ 14.037.403.937,00. Nesse mesmo período, o salário-mínimo vigente era de R\$ 1.412,00, conforme estabelecido pelo Decreto nº 11.864/2024.

Figura 07 – recorte outubro de 2024 famílias PBF
Famílias PBF (a partir de Mar/2023) 



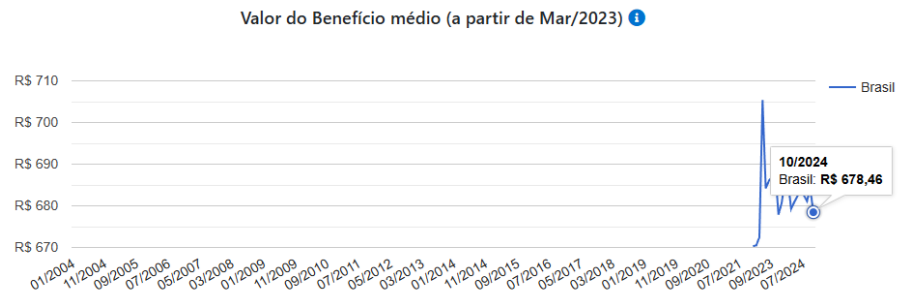
Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 08 – recorte outubro de 2024 valor repassado para o PBF



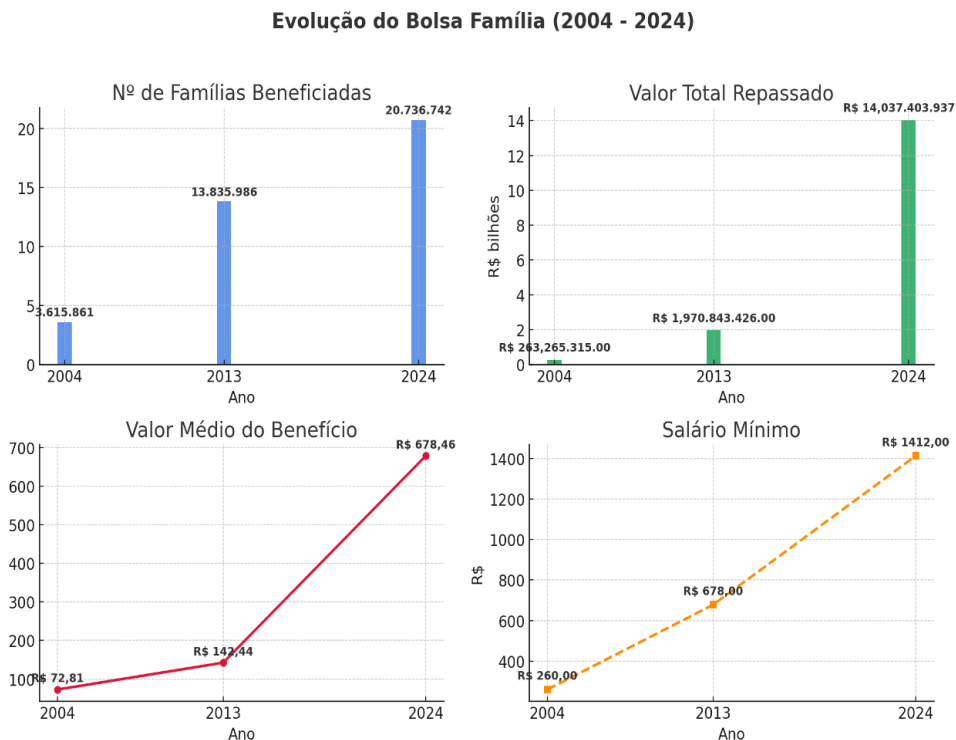
Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 09 – recorte outubro 2024 valor médio do benefício



Fonte: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>. Acesso em: 11 maio 2025.

Figura 10 – panorama geral dos gráficos apresentados com o valor do salário-mínimo, valor médio dos benefícios, número de famílias e valor total repassado ao programa durante os anos.



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados disponibilizados pelas seguintes fontes: Vis Data Beta 3. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HoPPb>, <https://www.fetapergs.org.br/index.php/2015-07-27-16-46-22/tabelas-salario-minimo>. Acessados em: 20 maio. 2025.

Em síntese, a Lei nº 14.601/2023 representa um ponto de inflexão na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil, ao consolidar juridicamente o Programa Bolsa Família como uma política de Estado, e não apenas como uma ação de governo. Seus dispositivos refletem um avanço normativo consistente, ao conjugar critérios técnicos de focalização, instrumentos modernos de gestão pública, e um compromisso efetivo com os princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da redução das desigualdades regionais e intergeracionais.

A robustez da nova configuração do programa evidencia um esforço coor-

denado para integrar a proteção social com o desenvolvimento humano, em um modelo que reconhece as múltiplas dimensões da pobreza e busca enfrentá-las de forma articulada. Ao mesmo tempo, ao promover a descentralização federativa e valorizar o controle social, a legislação fortalece os mecanismos democráticos de participação cidadã e legitima o Bolsa Família como uma política pública enraizada no pacto constitucional de 1988.

Assim, o novo marco legal não apenas assegura a continuidade e a expansão do programa, como também qualifica sua atuação enquanto vetor estratégico de promoção da equidade e da coesão social em um país profundamente marcado pela desigualdade.

Contudo, apesar dos méritos normativos e operacionais, a nova configuração do programa não está isenta de críticas. Em primeiro lugar, a manutenção de condicionalidades estritas, embora bem-intencionada, pode produzir efeitos excludentes sobre populações em situação de extrema vulnerabilidade, como famílias indígenas, ribeirinhas e em zonas de conflito urbano, que enfrentam dificuldades estruturais para o cumprimento das exigências. A condicionalidade, se não acompanhada de políticas públicas eficazes nas áreas de saúde e educação, corre o risco de operar como uma barreira ao acesso ao benefício, contrariando o princípio da universalidade do direito à assistência social previsto na Constituição Federal.

Ademais, a focalização por meio do Cadastro Único, embora necessária para a alocação eficiente dos recursos, ainda enfrenta limitações quanto à sua capacidade de captar com precisão as dinâmicas territoriais e populacionais da pobreza. A subnotificação e a defasagem de dados em regiões periféricas e rurais comprometem a efetividade distributiva do programa, além de fragilizar a equidade no acesso. Nesse sentido, a ausência de mecanismos mais ágeis e participativos de atualização cadastral pode perpetuar a invisibilidade de segmentos populacionais que mais necessitam da proteção estatal.

Apesar do importante protagonismo feminino na titularidade dos benefícios, ainda há lacunas em relação a ações complementares que promovam a autonomia econômica e o empoderamento das mulheres no médio e longo prazo. Sem políticas articuladas de inclusão produtiva, formação profissional e combate à violência de gênero, o reconhecimento formal do papel das mulheres permanece limitado à esfera doméstica e reprodutiva.

Portanto, embora a Lei nº 14.601/2023 represente um avanço relevante no marco jurídico da assistência social brasileira, sua efetividade depende da articulação intersetorial de políticas públicas, do aprimoramento dos instrumentos de gestão e do fortalecimento do controle social e demo-

crático. Apenas com essa abordagem integrada será possível consolidar o Programa Bolsa Família como vetor de transformação social sustentável, e não apenas como instrumento de mitigação da pobreza.

Considerações Finais

Ao examinar o percurso histórico, jurídico e social do Programa Bolsa Família, constata-se que sua implementação e evolução normativa refletem não apenas um compromisso com a mitigação da pobreza, mas também uma tentativa contínua de institucionalizar a dignidade como valor central das políticas públicas brasileiras. Desde a sua origem, ancorada na Lei nº 10.836/2004, até sua reconfiguração pela Lei nº 14.601/2023, o programa incorporou novos elementos de governança, equidade e controle social, reforçando seu papel como instrumento fundamental de concretização dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

O Programa Bolsa Família não deve ser compreendido meramente como uma política compensatória ou de caráter emergencial. Trata-se de um mecanismo jurídico e político que expressa a tentativa do Estado brasileiro de dar respostas à desigualdade estrutural que historicamente marca a sociedade nacional. Sua concepção baseia-se em uma lógica distributiva e, ao mesmo tempo, emancipatória, na medida em que articula a transferência direta de renda a condicionalidades voltadas à formação educacional, à saúde básica e à inclusão social.

Contudo, a análise crítica do marco normativo e da implementação prática do programa revela limitações que não podem ser ignoradas. A excessiva dependência do Cadastro Único como principal filtro de elegibilidade, sem o devido aprimoramento técnico e territorial, contribui para a invisibilidade de populações em situação de extrema vulnerabilidade, como povos tradicionais, comunidades periféricas e famílias em zonas de conflito urbano. Além disso, a centralidade das condicionalidades, embora importante como mecanismo de promoção de direitos, deve ser permanentemente revisitada à luz das desigualdades territoriais no acesso a serviços públicos essenciais.

O fortalecimento da descentralização federativa, ainda que previsto normativamente, encontra obstáculos operacionais nos municípios com menor capacidade administrativa, exigindo investimentos mais sólidos na qualificação da gestão local e na integração intersetorial das políticas públicas. A ausência de uma vinculação orçamentária estável também representa uma fragilidade estrutural que compromete a continuidade e previsibilidade do programa, tornando-o suscetível a oscilações político-partidárias e crises fiscais.

Nesse sentido, a consolidação do Bolsa Família como política de Estado exige mais do que marcos legais: requer institucionalidade, transparência, responsabilidade fiscal e, sobretudo, uma concepção de política pública que não apenas repare injustiças, mas que enfrente, de forma estrutural, suas causas. É imprescindível que o programa seja articulado com estratégias mais amplas de desenvolvimento humano, geração de renda e inclusão produtiva, de modo que a transferência monetária se transforme em trampolim para a autonomia e a cidadania plena.

Portanto, o Bolsa Família representa, sim, uma conquista da democracia social brasileira. Mas sua continuidade e efetividade estão condicionadas à capacidade do Estado de garantir que essa política não seja apenas distributiva, mas verdadeiramente transformadora, promovendo oportunidades reais, ampliando capacidades e fortalecendo o pacto constitucional pela justiça social.

Referências

ALMEIDA, Sílvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o novo Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cadastro Único para Programas Sociais**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Informe Bolsa Família n.º 60 – Abril de 2024**. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_60.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

CAMPELLO, Tereza. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desigualdade de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Aces-

so em: 10 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Impacto do Programa Bolsa Família na Redução da Pobreza e da Desigualdade: uma avaliação baseada em dados do Cadastro Único**. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desigualdade e Pobreza no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 6 maio 2025.

NASCIMENTO, Daniel Ricardo de Oliveira; ALVES, José Lucas de Oliveira. Dar o peixe ou ensinar a pescar? O falso impasse sobre a “porta de saída” do Programa Bolsa Família. **SSRN Electronic Journal**, 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4740431. Acesso em: 13 maio 2025.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2023: o futuro do desenvolvimento humano em um mundo incerto**. Nova York: PNUD, 2023.

SANTOS, Milton; SILVA, Rogério Haesbaert. **O espaço do cidadão: geografia, território e exclusão**. São Paulo: Contexto, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed.

São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, M. K.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. C. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

Proposta de um Modelo Jurídico para Identificar a Prescrição e a Decadência na Novel Codificação

Nilson Trevisan Torres

Eliane Segantini Frederico

Larissa Michaeli Brito

Cássio José Alves Garcia Galvão

Gabriel Silva Rezende

Introdução

O Código Civil Brasileiro (Brasil, 2002) disciplinou em sua Parte Geral, no Livro III (Dos Fatos Jurídicos), Título IV, as regras relativas à prescrição e à decadência. Nesta seara, o renomado jurista civilista Flávio Tartuce erigiu um importante alerta sobre a premente necessidade de atenção e cuidado no cumprimento dos prazos estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio:

[...] o exercício de um direito não pode ficar pendente de forma indefinida no tempo. O titular deve exercê-lo dentro de um determinado prazo, pois o Direito não socorre aqueles que dormem. Com fundamento na pacificação social, na certeza e na segurança da ordem jurídica, é que surge a matéria da prescrição e da decadência (Tartuce, 2025, p. 503).

No atual ordenamento jurídico pátrio os institutos da prescrição e decadência encontram o amparo da segurança jurídica, que é a regra, nos fundamentos implícitos no art. 5º, Inc. XXVI da CF/88 (Brasil, 1988), e no *caput* do art. 6º da LINDB (Brasil, 1942), mas neste ponto, importa ressaltar, que esta regra não é absoluta. Nessa esteira, tem-se verificado a tendência doutrinária e jurisprudencial de relativização, diante de outros valores constitucionais, da proteção ao direito adquirido e do ato jurídico perfeito, e até mesmo da coisa julgada, como tem ocorrido atualmente em casos de investigação de paternidade, nos casos pretéritos denegados de investigação de paternidade em que não houve o amparo do exame de DNA. Este assunto foge ao escopo do presente trabalho, e não será mais estendido.

Inicialmente, para fins didáticos, expõe-se um “apanhado” histórico, para evidenciar a diferença entre os dois institutos, desde a sua concepção inicial. Em seguida apresenta-se uma rápida revisão bibliográfica,

atualizada com os principais autores que permeiam as polêmicas sobre o assunto, com as suas respectivas definições. Por fim, apresenta-se uma proposta de análise com critérios seguros de diferenciação entre os institutos, respaldada nos seus respectivos fundamentos legais, em complemento à “Fórmula Tartuce” (Tartuce, 2025, p. 556), com um quadro analítico elaborado pelos autores (APÊNDICE A), valorizando-se a segurança jurídica, imprescindível para o exercício do Direito, tendo por fundamento o interesse jurídico-social na busca pela justiça e pacificação social.

Não obstante, a despeito da consolidação normativa promovida pelo Código Civil de 2002, a distinção entre prescrição e decadência ainda suscita relevantes controvérsias dogmáticas e práticas, sobretudo no que se refere à identificação da natureza jurídica dos prazos previstos fora da topografia clássica dos arts. 205 e 206 do Código Civil. Diante desse cenário, o presente trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: a metodologia atualmente difundida na doutrina, notadamente a denominada “Fórmula Tartuce”, inspirada nos critérios científicos de Agnelo Amorim Filho, é suficiente, sob perspectiva dogmática e jurisprudencial contemporânea, para oferecer critério seguro de distinção entre prescrição e decadência? Parte-se da hipótese de que, embora funcional e didaticamente eficiente, tal metodologia demanda complementação sistemática, especialmente mediante organização analítica dos prazos legais e confrontação com a jurisprudência consolidada.

Dessa forma, a presente pesquisa desenvolve-se a partir do método dogmático-jurídico, com análise sistemática das disposições normativas constantes nos arts. 189 a 211 do Código Civil de 2002, articuladas com a construção doutrinária clássica e contemporânea acerca da matéria. Utiliza-se, ainda, procedimento analítico-comparativo, mediante confronto entre os critérios científicos formulados por Agnelo Amorim Filho e a sistematização proposta por Flávio Tartuce, bem como exame de precedentes qualificados do Superior Tribunal de Justiça. Trata-se, portanto, de investigação de natureza eminentemente bibliográfica e jurisprudencial, com finalidade sistematizadora e operacional.

2. Metodologia adotada para o trabalho

Um problema pode ser compreendido como uma situação ou um acontecimento que necessita de uma solução. Em uma perspectiva conceitual, são situações em que um indivíduo necessita resolver, mas não dispõe de uma forma direta que a leve à solução (Pozo, 1998, p. 15). Assim, conforme Pozo (1998, p. 16), para definir uma situação-problema, ela deve ser

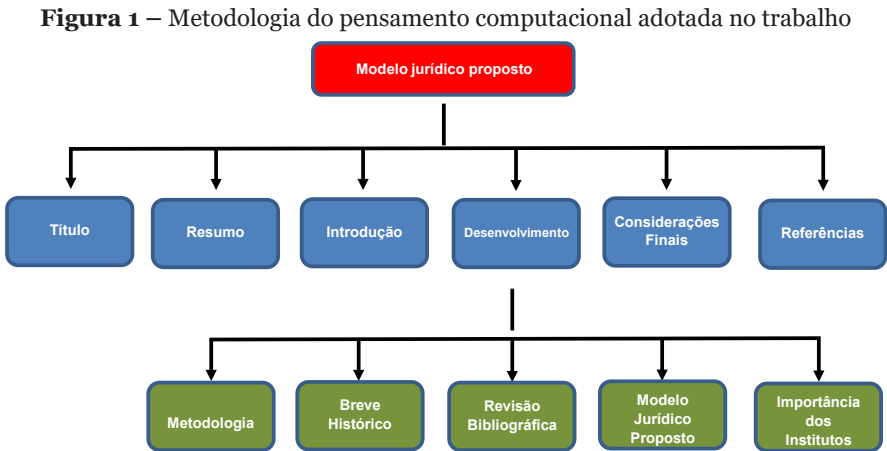
complexa o suficiente para provocar a reflexão ou uma tomada de decisão de qual passos seguir para encontrar a solução.

Pensar sobre as estratégias utilizadas na solução de uma situação possibilita, ao estudante, planejar e organizar suas próprias atividades de resolução de problemas, seguindo um conjunto de regras que configuram uma lógica (Sneider *et al.*, 2014, p. 21-22).

A lógica tem papel importante na elucidação de problemas, tendo suas raízes estabelecidas na época de Aristóteles, mais propriamente no estudo dos silogismos. Atualmente, a lógica é utilizada em diversas áreas de conhecimento técnicas de modelagem computacional e em simulações de cenários para resolução de problemas de alta complexidade, em um mundo onde a informação é armazenada, acessada e manipulada por software (Riley e Hunt, 2014, p.5).

Segundo Wing (2006, p. 33), o pensamento computacional faz uso de conceitos da ciência da computação para criar estratégias para a resolução de problemas que podem ser aplicadas a toda e qualquer área do conhecimento, ou seja, o pensamento computacional pode ser entendido como a forma como os cientistas da computação pensam, racionalizam e resolvem problemas.

Desta forma, para o estudo, adotou-se a metodologia do pensamento computacional, com a decomposição do problema verificado nas patologias identificadas em partes menores, até se concluir pela necessidade da implementação de um modelo jurídico que possa vir a se recompor no modelo jurídico proposto, de acordo com a Figura abaixo.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Para abordar a prescrição e a decadência, a pesquisa utilizou o método dedutivo, haja vista que parte de dados genéricos estatuidos no próprio CC/2002 (Brasil, 2002) para se chegar àquilo que é específico (os institutos da prescrição e da decadência, e os seus fundamentos legais).

Quanto ao procedimento, valeu-se do método comparativo, não se limitando apenas a comparar os critérios da prescrição e da decadência entre si, mas também expor a sua fundamentação legal, desde as suas origens. Por fim, a investigação pautou-se pelo método bibliográfico, buscando referências teóricas na doutrina e na jurisprudência, realizando, desse modo, uma breve revisão da literatura sobre o tema.

2.1 Breve histórico

De acordo com o jurista Leal (1982, p. 3), a noção de prescrição tem suas raízes no direito romano. O termo provém da palavra latina *praescriptio*, que, por sua vez, deriva da junção dos elementos *prae* (antes) e *scribere* (escrever), resultando no significado literal de “escrever antes” ou “escrever no começo”.

No contexto do sistema processual romano, especificamente durante o “período formulário”, o conceito estava atrelado às “ações temporárias” (aquelas com prazo para serem iniciadas). Se o autor demorasse a agir, o juiz estabelecia a absolvição do réu logo na parte introdutória do processo (a fórmula). Essa parte inicial era a *praescriptio*. Com o tempo e o uso contínuo, a *praescriptio* deixou de ser apenas um elemento processual introdutório e passou a ser o termo que designava a própria extinção da ação judicial pelo decurso do tempo (Leal, 1982, p. 4-5).

Historicamente, a usucapião também era chamada de *praescriptio*, o que levou parte dos estudiosos a tentar unificar os dois conceitos sob um único gênero: a prescrição, dividida em “aquisitiva” (ganhar um direito) e “extintiva” (perder a pretensão de um direito). Entretanto, consolidou-se a “teoria dualista”¹, que defende a separação clara entre esses dois institutos. Essa distinção justifica-se porque a usucapião possui um alcance muito mais específico, servindo apenas como uma forma de adquirir propriedade ou outros direitos reais. Já a prescrição extintiva é mais ampla e atua na liberação de obrigações pelo decurso do tempo.

Na mesma linha de raciocínio, Diniz (2017, p. 451) esclarece que o termo prescrição, o vocábulo latino *praescriptio*, derivado do verbo *praescribere*, era formado das palavras *praer* e *scribere*, que significa “escrever antes”,

1- Distinção entre a teoria unitária e teoria dualista: antigamente, alguns juristas achavam que eram a mesma coisa (Teoria Unitária). Hoje, entende-se que são institutos diferentes (Teoria Dualista), porque a usucapião é restrita ao Direito das Coisas (propriedade), enquanto a prescrição extintiva afeta quase todas as relações jurídicas.

“no começo”, “no início”, porém como sendo relacionado à situação apenas em que era extinta a ação reivindicatória, pelo perdurar da posse. Essa ideia faz sentido a partir do momento em que uma ação de direito fosse encaminhada para a análise dos pretores romanos, e tivesse o seu tempo de duração já predeterminado, quando o pretor deveria acrescentar uma introdução, denominada *praescriptio*. Com o passar do tempo, no direito romano surgiram duas situações caracterizadas por esta mesma terminologia: uma colocava fim a possibilidade do exercício do direito pela inércia do seu possuidor durante longo tempo, o que conhecemos hoje como prescrição extintiva; e a outra situação dava surgimento ao direito de domínio, conhecida hoje como prescrição aquisitiva. A autora cita na mesma página que este instituto: “[...] foi criado como medida de ordem pública para proporcionar segurança às relações jurídicas, que seriam comprometidas diante da instabilidade oriunda do fato de se possibilitar o exercício da ação por prazo indeterminado (Diniz, 2017, p. 451)”.

Rodrigues (2006, p. 326) ensina que, no direito romano, havia o predomínio do entendimento que o não exercício de direito real sobre um imóvel, por um prazo superior a dez anos, entre presentes, e vinte anos, entre ausentes, levava à extinção desta faculdade. Em outro momento, em torno do ano de 392, o Imperador Romano Teodósio I, o Grande², estatuiria que toda ação deveria perder eficácia com o passar de três décadas.

Desde então, e durante toda a idade média, os jurisconsultos buscaram um consenso que viesse a unificar as regras das diferentes formas de prescrição. Este consenso teria sido alcançado somente com advento do Código Civil Francês, em 1804 (Código Napoleônico), que veio a regular tanto a prescrição aquisitiva quanto a extintiva.

Atualmente, quando se utiliza apenas a palavra “prescrição”, refere-se exclusivamente à modalidade extintiva. Essa separação é confirmada pela estrutura das leis modernas no ordenamento pátrio: tanto o Código Civil de 1916 (Brasil, 1916), quanto o atual Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), seguiram o modelo alemão, posicionando a prescrição na “Parte Geral” (aplicável a todo o Direito) e a usucapião na “Parte Especial”, dentro do capítulo específico do “Direito das Coisas”.

Embora a separação entre prescrição e usucapião esteja consolidada, o mesmo não ocorre entre a prescrição e a decadência. Ainda hoje, não existe um consenso universal ou uma terminologia uniforme entre as diferentes legislações internacionais sobre como diferenciá-las com precisão. No cenário

2- No final do século em 380, Teodósio I promulga o Édito de Tessalônica, que torna a religião cristã a oficial do Império. A partir deste ato, o Estado romano não é mais agnóstico e sim confessional, com todas as consequências que daí advirão. Foi também o último imperador a governar todo o Mundo Romano, reunidas as porções oriental e ocidental do Império Romano (Guerras, 1992).

internacional verifica-se que o Código Civil Alemão (BGB – *Bürgerliches Gesetzbuch*) é mais organizado, utilizando termos específicos e distintos para a prescrição na sua parte geral. Já na França e na Itália, a confusão é maior. Na França, há uma enorme disputa sobre os nomes técnicos utilizados. Na Itália, mesmo após a reforma do Código Civil em 1942 (*Codice Civile*), as dúvidas sobre onde termina um instituto e começa o outro persistiram.

No Brasil, o desafio histórico foi provocado pelo Código Civil de 1916, que sequer mencionava a palavra “decadência”. Isso gerou uma insegurança jurídica profunda, pois a confusão não era apenas sobre o nome dos institutos, mas sobre como eles funcionavam na prática e quais eram suas consequências jurídicas. Para resolver esse impasse, é fundamental analisar a base teórica e a finalidade de cada um sob a ótica da lei atual.

A doutrina jurídica aponta diversas razões para a existência da prescrição. Ainda segundo Leal (1982, p. 13), os fundamentos variam conforme o autor: tempo - a força natural do tempo que desgasta as pretensões jurídicas; punição - um castigo ao titular do direito que foi negligente ou “dormiu” (não agiu); abandono - a ideia de que, se a pessoa não reclamou, ela provavelmente desistiu do seu direito; extinção presumida - supõe-se que, pelo tempo passado, a obrigação já foi cumprida ou o direito não existe mais; proteção ao devedor - evita que alguém seja cobrado eternamente por algo que ocorreu há décadas; paz social – este é o argumento mais aceito hoje, que defende a estabilidade e a segurança das relações sociais, evitando que conflitos antigos fiquem abertos para sempre. Conclui-se, portanto, conforme a opinião da doutrina dominante, que a dificuldade histórica no Brasil da distinção entre os institutos veio da omissão da lei antiga, e a justificativa para esses prazos existirem vai desde o “castigo ao preguiçoso” até a necessidade de garantir que a sociedade tenha segurança e não viva em eterno conflito por fatos do passado.

Segundo Tartuce (2025, p. 504) o advento do CC/1916 (Brasil, 1916) inovou com a incorporação dos institutos, mas trouxe uma confusão generalizada sobre a prescrição e a decadência.:

Como a matéria era demais confusa na vigência do Código Civil de 1916, que concentrava todos os prazos nos seus art. 177 e 178, visando esclarecer o assunto, Agnelo Amorim Filho concebeu um artigo histórico, em que associou os prazos prescricionais e decadenciais a ações correspondentes, buscando também quais seriam as ações imprescritíveis [...] (Tartuce, 2025, p. 504).

A “Fórmula Tartuce” (Tartuce, 2025, p. 556) leva em consideração, como um de seus parâmetros responsivos integrantes, o modelo criado e apresentado por Amorim Filho (1958). Sugere-se, neste ponto, a leitura da opinião doutrinária de Tartuce (2025, p. 545) sobre as pretensões que o civilista considera, em sua opinião doutrinária, como sendo imprescritíveis, bem como a leitura do elenco exemplificativo (*numerus apertus*) apresentado pelo autor sobre alguns dos prazos de decadência dispostos na atual codificação material (Tartuce, 2025, p. 554).

2.2 Revisão bibliográfica

Verifica-se na atualidade que existem inúmeros questionamentos sobre a aplicação prática dos institutos da prescrição e decadência. Alguns autores procuram estabelecer uma “fórmula sintética genérica” para diferenciá-los, e outros criam métodos indutivos, porém sem um regramento racional, para buscar aperfeiçoar a distinção genérica entre os institutos, como será demonstrado.

Segundo Leal (1959, p. 115) a decadência pode ser conceituada como sendo “a extinção do direito pela inércia do seu titular, quando sua eficácia foi, de origem, subordinada à condição de seu exercício, dentro de um prazo prefixado, e este se esgotou sem que esse exercício se tivesse verificado”.

De acordo com Mendonça Júnior (1996):

O critério mais divulgado é aquele segundo o qual a prescrição extingue a ação e a decadência extingue o direito. Entretanto, além de carecer de base científica, o critério é falho, uma vez que propõe fazer a distinção pelos efeitos ou consequências, enquanto o que se quer saber é quando o prazo atinge a ação ou o direito. O que se quer saber é a causa e não o efeito (Mendonça Júnior, 1996, p. 637).

Como tentativa de agrupamento dos institutos, Lorenzetti (1999, p. 43) reúne as justificativas para a existência da prescrição em três conjuntos de ideias e admite a sua coexistência mútua “[...]: (a) castigo à negligência; (b) presunção de pagamento ou perdão da dívida; (c) regra de segurança e paz social”. Em continuação, em outro momento, afirma ainda que:

A prescrição pode ser aquisitiva e extintiva (ou liberatória), enquanto a decadência corresponde a uma única

modalidade. Na modalidade aquisitiva, a prescrição representa uma forma originária de aquisição do direito de propriedade, v. g., usucapião. Usucapião é a aquisição do direito real de propriedade pelo decurso do prazo em favor daquele que detiver a coisa, com ânimo de dono. Os seus elementos básicos são: a posse e o tempo. A prescrição extintiva representa a perda de um direito, quando o seu titular, pela inércia e decurso do tempo, não exercida a tutela defensiva para exigí-lo. Implica o término do direito de ação, que é o meio legal para exigir o direito violado (Lorenzetti, 1999, p. 46).

Para Rodrigues (2006, p. 321) o fundamento da prescrição repousa:

[...] no anseio da sociedade em não permitir que demandas fiquem indefinidamente em aberto; no interesse social em estabelecer um clima de segurança e harmonia, pondo termo a situações litigiosas e evitando que, passados anos e anos, venham a ser propostas ações, reclamando direitos cuja prova de constituição se perdeu no tempo.

A renomada civilista Diniz (2007, p. 402) afirma que:

A decadência não seria mais do que a extinção do direito potestativo, pela falta de exercício dentro do prazo prefixado, atingindo indiretamente a ação, enquanto a prescrição extingue a pretensão alegável em juízo por meio de uma ação, fazendo desaparecer, por via oblíqua, o direito por ela tutelado que não tinha tempo fixado para ser exercido. Logo a prescrição supõe direito já exercido pelo titular, existente em ato, mas cujo exercício sofreu obstáculo pela violação de terceiro; a decadência supõe um direito que não foi exercido pelo titular, existente apenas em potência.

Schreiber (2018, p. 285) externa que os institutos da prescrição e decadência possuem o intuito de “[...] impedir a eternização de conflitos na vida social, extinguindo posições jurídicas que seus respectivos titulares não façam valer após certo lapso temporal”.

Já Stolze e Pamplona Filho (2020, p. 224) entendem que:

A prescrição é a extinção da pretensão à prestação devida – direito esse que continua existindo na relação jurídica de direito material – em função de um descumprimento (que gerou a ação). A decadência se refere à perda efetiva de um direito pelo seu não exercício no prazo estipulado.

O art. 189 do CC/2002 (Brasil, 2002) estabelece que, quando um direito é violado, nasce a pretensão para o titular. A prescrição nada mais é que a extinção dessa pretensão. Gonçalves (2020, p. 548), define a pretensão como o direito ou poder de exigir de outrem uma ação ou omissão, para compor o dano verificado. A prescrição pode ser verificada diante da inércia do titular deste direito que foi violado.

Conforme leciona Gonçalves (2020, p. 570), a decadência configura-se como a extinção de um direito, seja ele de origem legal ou convencional, em virtude da inércia de seu titular durante o período fixado.

Aqui, já se observa duas diferenças significativas entre estes institutos: a primeira diz respeito àquilo que é extinto, na prescrição, a pretensão. Na decadência, o direito. A segunda reside no fato de que a prescrição resulta exclusivamente da lei e os seus prazos são taxativamente discriminados no CC/2002 (Brasil, 2002), em seus arts. 205 e 206. Já os demais prazos espalhados pelo Código são, em regra, decadenciais.

De acordo com Tartuce (2025, p. 504), extrai-se da exposição de motivos da própria codificação de 2002, apresentada pelo genial jurista paraibano José Carlos Moreira Alves na Câmara dos Deputados em 1975, a definição de decadência que foi adotada pela codificação vigente:

Com efeito, ocorre a decadência quando um *direito potestativo* não é exercido, extrajudicialmente ou judicialmente, (nos casos em que a lei - como sucede em matéria de anulação, desquite, etc. - exige o direito de anular, o direito de desquitar-se só possa ser exercido em Juízo ao contrário, por exemplo do direito de resgate, na retrovenda, que se exerce extrajudicialmente), dentro do prazo para exercê-lo, o que provoca a decadência desse direito potestativo. Ora, os direitos potestativos são direitos sem pretensão, pois são insusceptíveis de violação, já que a eles não se opõe um dever de quem quer

que seja, mas uma sujeição de alguém (o meu direito de anular o negócio jurídico não pode ser violado pela parte para quem a anulação prejudica, pois esta está apenas sujeita a sofrer as consequências de anulação decretada pelo juiz, não tendo, portanto, dever algum que possa descumprir) (Moreira Alves, 2003, p. 161 *apud* Tartuce, 2025, p. 504).

É importante destacar que o Código Civil (Brasil, 2002) foi atualizado para incluir o art. 206-A (o artigo teve sua redação dada pela Lei n. 14.382/2022 – Brasil, 2022), que disciplina a prescrição intercorrente no âmbito dos processos de execução. Conforme leciona Tartuce (2025), esse instituto já era consolidado no Direito Tributário e nas execuções fiscais (Lei n. 6.830/1980 – Brasil, 1980), mas sua introdução no Direito Civil teve um percurso legislativo complexo. A origem da norma remonta à Medida Provisória n. 1.040/2021 (Brasil, 2021), que também promoveu alterações no art. 921 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015). Essa iniciativa gerou controvérsias jurídicas, sendo objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 7005, sob o argumento da vedação constitucional para o uso de Medidas Provisórias em matéria processual civil. Além disso, surgiram dúvidas sobre a vigência da norma devido aos vetos presidenciais ocorridos durante a conversão na Lei n. 14.195/2021 (Brasil, 2021). A alteração no art. 921 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015) foi implementada pela Lei n. 14.195/2021 (Brasil, 2021).

Para sanar tais incertezas, a Medida Provisória n. 1.085, de 27 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021), reafirmou a inclusão do dispositivo. Por fim, a questão foi definitivamente pacificada com a promulgação da Lei n. 14.382/2022 (Lei do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP – Brasil, 2022), que reeditou o conteúdo e inseriu formalmente o art. 206-A no Código Civil de 2002 (Brasil, 2022). Portanto, não restam dúvidas sobre a plena vigência e aplicabilidade da prescrição intercorrente nas execuções civis (Tartuce, 2025).

Com relação à Medida Provisória n. 1.040/2021³ (Brasil, 2021), importa ressaltar que Pablo Stolze Gagliano e Salomão Viana já afirmavam que a medida não trazia qualquer alteração na ordem jurídica:

O sentido a ser extraído do novo texto normativo é o de que o prazo para consumação da prescrição intercorrente

3- A Medida Provisória n. 1.040/2021 foi posteriormente convertida na Lei n. 14.195/2021 (Brasil, 2021).

é o mesmo prazo legalmente previsto para a prescrição da pretensão original, que foi exercitada por meio da propositura da demanda. Convenhamos: trata-se da adoção de um critério lógico, cuja aplicação – pode-se arriscar – seria até intuitiva. Aliás, de tão intuitiva, a aplicação desse critério vem se dando de há muito, no âmbito jurisprudencial. Afinal, não teria sentido a criação, pelo intérprete, de um prazo para a prescrição intercorrente que fosse maior do que aquele que a própria lei já estabelece para a prescrição da pretensão que foi exercitada por meio da propositura da demanda. Anote-se, ainda, que a utilização pelo aplicador do Direito, de prazos, para a prescrição intercorrente, distintos dos prazos que a própria ordem jurídica já estabelece, expressamente, para a prescrição da pretensão que foi exercitada por meio da propositura da demanda não passaria pelo crivo da aplicação do postulado da razoabilidade. Resta, por tudo isso, no máximo, somente uma palavra em favor da iniciativa legislativa: o enunciado do novo artigo tem a serventia de inserir, em texto legal, norma cuja existência na ordem jurídica já era percebida há muito tempo pelo intérprete, mas o intérprete não tinha à sua disposição um texto para se apoiar (Gagliano; Viana, 2021 *apud* Tartuce, 2025, p.515).

Tartuce (2025, p. 503) ainda afirma que no atual CC/2002 (Brasil, 2002) “[...] estas duas categorias jurídicas estão fundadas em uma espécie de boa-fé do próprio legislador e na punição daquele que é negligente com seus direitos e suas pretensões”. Com base no princípio da operabilidade⁴, o Código atual prevê um tratamento diferenciado entre os conceitos dos institutos, sendo a prescrição elencada nos arts. 189 a 206, e a decadência nos arts. 207 a 211.

Pode-se perceber preliminarmente, com base nas citações elencadas, que os autores buscam, de forma heterogênea, a sistematização e a definição de critérios objetivos para a correta identificação, a fim de estabelecer a distinção entre os institutos analisados, a partir dos parâmetros disponíveis no problema proposto de diferenciação entre os institutos da prescrição e

4- “Essa é a outra face do princípio da operabilidade, a busca de um Direito Civil concreto, efetivo, baseado no sistema de cláusulas gerais e em conceitos legais indeterminados – a operabilidade vista pelo prisma da efetividade, da concretude, ou concretitude” (Reale, 2003 *apud* Tartuce, 2025, p. 81).

decadência.

Observa-se, contudo, que a maior parte das formulações doutrinárias permanece ancorada em distinções conceituais clássicas, notadamente na oposição entre extinção da pretensão e extinção do direito, que, embora relevantes, não se mostram sempre suficientes para resolver casos fronteiriços. A dicotomia tradicional entre ações condenatórias (prescrição) e ações constitutivas (decadência), derivada da teoria de Agnelo Amorim Filho, sofre tensionamentos na contemporaneidade, especialmente diante da complexificação das tutelas jurisdicionais e da constitucionalização do Direito Civil. Assim, a necessidade de instrumentos metodológicos operacionais não afasta a exigência de permanente reavaliação crítica dos critérios adotados.

2.3 Fundamentação legal e o modelo jurídico proposto

Mediante o exposto anteriormente, verifica-se que ainda hoje não existe uma percepção clara sobre as diferenças entre os institutos da decadência e da prescrição. Amaral (2008, p. 599) afirma que ambos os casos são formas de findar o direito, o que talvez explique a origem da confusão. Já Venosa (2003, p. 617-618) elucida a grande semelhança existente entre os institutos, dado que a maior parte de suas características são idênticas, e residem na inação do possuidor do direito durante determinado espaço temporal. Vale ressaltar que não há muito tempo alguns autores nem sequer faziam distinção entre estes institutos. Segundo Tartuce (2025, p. 504), “[...] a matéria era demais confusa na vigência do Código Civil de 1916, que concentrava todos os prazos nos seus arts. 177e 178, visando esclarecer o assunto [...]”, até que Amorim Filho (1958) concebeu seu “artigo histórico” denominado: “Critério Científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis”.

Apresenta-se agora a *“Fórmula Tartuce para identificar se o prazo é prescricional ou decadencial”* Tartuce (2025, p. 556), elaborada com base em regras que consideram a contagem dos prazos e os critérios científicos apontados por Amorim Filho (1958):

Regra 1 – Procure identificar a contagem de prazos. Se a contagem for em dias, meses, ou ano e dia, o prazo é decadencial. Se o prazo for em anos, poderá ser o prazo de prescrição ou de decadência.

Regra 2 – Aplicável quando se tem o prazo em anos.

Procure identificar a localização do prazo no Código Civil. Se o prazo em anos estiver previsto no art. 206 será de prescrição, se estiver fora do art. 206 será de decadência.

Regra 3 – Aplicável quando se tem o prazo em anos e a questão não mencionou em qual artigo o mesmo está localizado. Utilizar os critérios apontados por Agnelo Amorim Filho; se a ação correspondente for condenatória, o prazo é prescricional. Se a ação for constitutiva positiva ou negativa, o prazo é decadencial (Tartuce, 2025, p. 556).

Propõe-se a utilização desta fórmula apresentada e que, na aplicação da “**Regra 2**”, seja previamente utilizado o quadro analítico disponível no APÊNDICE A, de forma complementar a utilização da “*Fórmula Tartuce para identificar se o prazo é prescricional ou decadencial*” - Tartuce (2025, p. 556), em auxílio direto ao operador do Direito, na sua aplicação prática, para que o mesmo não venha a cometer eventuais erros.

Para melhor elucidação da “**Regra 3**” tem-se que em atos ou ações cuja natureza seja declaratória, não há nem prazo decadencial e nem prazo prescricional, podendo ajuizar até após a morte da pessoa. Exemplo: uma ação de reconhecimento de paternidade ajuizada pelo filho em face de pai falecido. Já nas ações de natureza constitutiva, logo, as que buscam criar, modificar ou extinguir algo, estão sujeitas a prazo decadencial cujo transcurso implica a perda do direito potestativo (indiscutível) em si. Exemplo: uma ação anulatória de doação feita ao amante em que o cônjuge traído tem direito indiscutível de desfazer o negócio, e a perda do prazo gera o fim desse direito de anular a doação em si, e o negócio passa a ser válido. Por fim, ações de natureza condenatória buscam que uma parte seja condenada a cumprir com algo, quer seja, dar, fazer ou não fazer. Para tais casos, aplicam-se os prazos prescricionais de modo que a perda do prazo faz com que a obrigação em si não deixe de existir, mas não se poderá exigir seu cumprimento.

Deste modo, é crível salientar que, embora a denominada “Fórmula Tartuce” represente avanço significativo na tentativa de sistematização didática da matéria, não se pode afirmar que seus critérios operem de modo absoluto. A topografia legislativa, por exemplo, embora relevante, não constitui elemento ontologicamente definidor da natureza do prazo, mas opção organizacional do legislador. De igual modo, o critério da na-

tureza da ação exige cautela hermenêutica, pois determinadas demandas apresentam estrutura híbrida, com conteúdo constitutivo e condenatório simultâneo. Assim, a utilização da fórmula deve ser compreendida como instrumento metodológico auxiliar, e não como regra científica infalível.

2.4 A importância dos institutos para o operador do direito

Tanto na prescrição quanto na decadência, o papel do operador do direito vai além da simples defesa, envolvendo uma análise estratégica e preventiva para garantir que o cliente não perca a oportunidade de exercer seus direitos. Essa análise inclui a identificação da data do fato gerador do direito, o início da contagem dos prazos e, no caso da prescrição, deve-se atentar a qualquer circunstância ou hipótese que possa eventualmente impedir ou suspender o prazo prescricional (arts. 197 a 201 do CC – Brasil, 2002). Importa ainda ressaltar que antes do reconhecimento da prescrição intercorrente (art. 206-A do CC – Brasil, 2002), a prescrição ficará suspensa pelo período de um ano, durante a suspensão da execução (art. 921, § 1º do CPC – Brasil, 2015), se este for o caso. Além disso, a Lei n. 14.010/2020 (Brasil, 2020), que instituiu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações de Direito Privado (RJET), trouxe o impedimento e a suspensão da prescrição durante a época da pandemia do COVID-19. Lembra-se ainda que, de acordo com o art. 207 do CC (Brasil, 2002) a decadência não pode ser impedida, suspendida ou interrompida, salvo se houver disposição legal em contrário, com regras específicas (vide art. 208 – Brasil, 2002). Acrescenta-se que o § 2º do art. 3º do RJET (Brasil, 2020) também estendeu a mesma regra da prescrição para a decadência. O estudo detalhado sobre os prazos dos institutos em questão é fundamental para avaliar se o cliente continua dentro do período legal para reivindicar seus direitos judicialmente, com base no princípio da inafastabilidade de jurisdição, ou do amplo acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, Inc. XXXV da CF/88 – Brasil, 1988).

Neste ponto, cumpre reiterar que a prescrição fulmina a pretensão, conforme a teoria de Chiovenda (1969, v. 1, p. 32), obstando a exigibilidade judicial ou extrajudicial do direito subjetivo violado. Diversamente, a decadência atinge o próprio direito potestativo, cujo exercício encontra-se subordinado a um prazo peremptório, operando a extinção do direito em si ante a inércia do titular. Conforme delineado no item 2.4, a distinção assume relevo prático fundamental para o advogado no âmbito das ações condenatórias — vocacionadas à imposição de uma prestação de dar, fazer ou não fazer. Tais demandas sujeitam-se, via de regra, exclusivamente aos

lapsos prescricionais, cujas especificidades e implicações estratégicas serão objeto de análise pormenorizada a seguir.

No âmbito das ações de natureza condenatória, a estratégia processual a ser adotada pelo advogado pressupõe o manejo de decisões táticas fundamentais, tais como a definição do “timing” para o ajuizamento da demanda, a viabilidade de pleitear tutelas de urgência (art. 300 do CPC – Brasil, 2015) e a análise criteriosa dos riscos inerentes ao prazo prescricional. Compete ao profissional, ainda, antecipar eventuais exceções substanciais arguidas pela parte adversa, estruturando teses jurídicas capazes de elidir os argumentos da defesa.

Diante da iminência do termo final do prazo, urge a propositura célere da ação para fins de interrupção da prescrição, resguardando a pretensão contra a inércia de seu titular. Uma vez identificado o lapso prescricional aplicável, o operador do direito deve delinear um plano de ação que contemple o tempo hábil para a instrução documental. Nesse sentido, o dever de informação impõe a conscientização do cliente sobre a vigilância dos prazos desde o nascimento da relação jurídica, alertando-o para reunir e organizar toda a documentação relevante, que servirá como acervo probatório, o mais rápido possível para lastrear a Petição Inicial.

Ademais, revela-se imperativo que o advogado implemente um rigoroso sistema de gestão de prazos processuais e materiais, valendo-se de ferramentas tecnológicas para mitigar o risco de preclusão ou perda da pretensão. Tal postura proativa abrange a recomendação de métodos adequados de solução de conflitos, como a composição amigável e a transação, em fase antecedente ao esaurimento do prazo, visando obstar o litígio judicial prolongado e oneroso.

Nesse prisma, a atuação do operador do direito transcende a mera conduta reativa, consolidando-se como uma advocacia preventiva que resguarda a esfera jurídica do cliente. O domínio técnico acerca dos lapsos prescricionais e decadenciais constitui, inclusive, relevante vetor estratégico em sede de negociações extrajudiciais. Frequentemente, a demonstração da iminência do termo *ad quem* atua como elemento de convencimento, compelindo as partes à autocomposição e à célere satisfação do direito, de modo a evitar a judicialização da demanda.

Ao estipular limites temporais para o exercício das pretensões, o ordenamento jurídico, notadamente o Código Civil (Brasil, 2015), visa coibir a perpetuação de lides e a perenidade das obrigações, em estrita observância ao princípio da segurança jurídica e da paz social (Preâmbulo; art. 5º, *caput*; art. 5º, Inc XXXVI, art. 5º, § 2º; art. 6º, *caput*; e art. 144 da CF/88,

entre outros – Brasil, 1988). Nesse contexto, é imprescindível que sujeitos ativos e passivos da relação obrigacional zelem pela observância desses lapsos temporais peremptórios. Tal diligência é condição *sine qua non* para salvaguardar a estabilidade das relações jurídicas e assegurar a efetividade na tutela dos direitos e o adimplemento dos deveres correlatos.

Sendo assim, a proposta de utilização do quadro analítico como complemento metodológico não pretende substituir a análise hermenêutica do caso concreto, mas oferecer ferramenta de orientação inicial ao intérprete. A segurança jurídica, fundamento axiológico dos institutos da prescrição e da decadência, não decorre da mecanização dos critérios, mas da aplicação sistemática e racional das normas à luz da dogmática civil contemporânea.

3 Considerações Finais

Face ao exposto, conclui-se que os institutos da prescrição e da decadência não se confundem, embora apresentem similaridades desde a sua concepção original. Apesar da origem longínqua, a análise histórica, por si só, não fornece subsídios suficientes para elucidar as diferenças existentes entre os institutos analisados. O operador do direito que ainda não possui uma ferramenta eficaz para a sua correta distinção, ao se deparar com eventuais dúvidas pode, e é recomendável que o faça, utilizar ostensivamente a proposta apresentada por Tartuce (2025, p. 556), a tão propalada “*Fórmula Tartuce para identificar se o prazo é prescricional ou decadencial*”, a qual se apresenta como um método seguro, amparada por critérios robustos, objetivos e eficazes, para a correta identificação e elucidação das diferenças existentes entre a prescrição e da decadência. A inovação proposta no trabalho é a utilização de um quadro analítico, em complemento a esta teoria, para a correta análise e diferenciação entre os institutos.

Muito embora a distinção entre prescrição e decadência possua raízes históricas comuns e apresente similitudes estruturais, os institutos mantêm autonomia dogmática e funcional no sistema do Código Civil de 2002. A metodologia sintetizada na denominada “*Fórmula Tartuce*” revela-se instrumento didático relevante, especialmente quando complementada por sistematização analítica dos prazos legais e por confrontação com precedentes jurisprudenciais qualificados. Contudo, sua aplicação exige leitura crítica e contextualizada, evitando-se reducionismos topográficos ou classificatórios. A correta identificação da natureza do prazo depende, em última análise, da compreensão do regime jurídico da pretensão, da estrutura da tutela jurisdicional invocada e da finalidade teleológica da norma aplicável. Dessa forma, a contribuição do presente estudo reside não

na criação de critério inovador absoluto, mas na sistematização racional de parâmetros já existentes, com vistas a promover maior segurança jurídica e coerência interpretativa no âmbito do Direito Civil.

Por fim, diante do relevo prático fundamental para o advogado no âmbito das ações condenatórias, que vai além da simples defesa, envolvendo uma análise estratégica e preventiva para garantir que o cliente não perca a oportunidade de exercer seus direitos, foram estabelecidos alguns parâmetros para o seu papel como causídico em relação aos prazos prescricionais, como: a análise minuciosa dos prazos aplicáveis ao caso; a identificação da data do fato gerador e início da contagem; a verificação de circunstâncias que possam ter suspenso ou interrompido o prazo; a elaboração de estratégia processual considerando o tempo disponível; a atuação preventiva, conscientizando o cliente sobre a importância dos prazos; a criação de sistemas de monitoramento de prazos; e a utilização do conhecimento dos prazos prescricionais como ferramenta em negociações.

Cumprido frisar que, no escopo do presente trabalho, não se adentrou ao estudo e análise de todas as características dos institutos, face ao foco adotado sobre o método. Para trabalhos futuros, propõe-se a atualização da jurisprudência apresentada nos arestos, e a criação de quadros analíticos adicionais ao apresentado, em complemento a “Fórmula Tartuce”, afim de abarcar todas as hipóteses de prescrição e decadência existentes no Código Civil vigente, e que poderá vir a servir como um farol para o auxílio à navegação dentro do nosso complexo ordenamento jurídico, e indicar o rumo correto na direção do porto seguro da segurança jurídica, relevando o interesse jurídico-social coletivo, com a disponibilização de uma ferramenta de aplicação prática, atual e didática para os operadores do Direito.

Referências

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**. 7 ed. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2008, 714 p.

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.12, n.2, 1958, p. 301-351.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 9 set. 1942. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 dez. 1976. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 set. 1980. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 set. 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.010**, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 jun. 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.195**, de 26 de agosto de 2021. Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o sistema integrado de recuperação de ativos, entre outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 ago. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.382**, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp); altera as Leis n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 8.935, de 18 de novembro de 1994, entre outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 jun. 2022. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.040**, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários e a facilitação do comércio exterior. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 30 mar. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.085**, de 27 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 dez. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 dez. 2025.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Tradução de J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1969. v. 1, 429 p.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, 622 p.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 38. ed. São Paulo, v.

1, Ed. Saraiva, 2004, 646 p.

DUARTE, Nestor. Artigos 1º a 232. In: PELUSO, Cezar (coord.). **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 4. ed. Barueri: Manole, 2010. p. 1-180.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: parte geral**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, 600 p.

GUERRAS, M. S. O Imperador Teodósio e a cristianização do Império. **Clássica - Revista Brasileira de Estudos Clássicos**, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 155-160, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.24277/classica.voio.826>. Acesso em: 28 out. 2025.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e da decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959, 429 p.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e da decadência**: teoria geral do direito civil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, 438 p.

LORENZETTI, Ari Pedro. **A prescrição no direito do trabalho**. São Paulo, Revista LTr, 1999, 372 p.

MENDONÇA JÚNIOR, Nelson Teixeira. **A prescrição e a equidade**. Revista LTr, vol. 60, nº 5, p. 636 a 642. São Paulo, 1996.

NUNES, D. J. Ciência da computação na educação básica. **Jornal da Ciência**, [s. l.], v. 9, n. 9, p. 10-13, 2011.

POZO, Juan Ignacio. **A solução de problemas**: aprender a resolver, resolver para aprender. Porto Alegre: Artmed, 1998, 178 p.

RILEY, D. D.; HUNT, K. A. **Computational thinking for the modern problem solver**. Boca Raton: CRC press, 2014. 406 p.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**, 34. ed. São Paulo, v. 1, Ed. Saraiva, 2006, 354 p.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**, São Paulo: Saraiva, 1ª edição, 2018, 1032 p.

SNEIDER, Cary; STEPHENSON, Chris; SCHAFER, Bruce; FLICK, Larry. Exploring the science framework and NGSS: computational thinking in the science classroom. **Science Teacher**, [s. l.], v. 81, n. 5, p. 10-15, 2014.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil: volume único**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, 1808 p.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, 630 p.

TEPEDINO, Gustavo; MORAES, Maria Celina Bodin de; BARBOZA, Heloisa Helena. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 1, 850 p.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. v. 1, 663 p.

WING, J. M. Computational thinking. **Communications of the ACM**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 33-35, 2006. Disponível em: <http://www.cs.cmu.edu/~15110-s13/Wing06-ct.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

APÊNDICE A - QUADRO ANALÍTICO – PRAZOS DA PRESCRIÇÃO^{5;6} – ARTS. 205 A 206 – CC (Brasil, 2002)

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
205	Genérico – depende do caso concreto	Genérico – depende do caso concreto	Genérico – depende do caso concreto	10 anos	Genérico – depende do caso concreto	Pretensão/ Ações pessoais ou reais ⁷	Prazo ordinário ou comum – quando não houver previsão de prazo especial ⁸ - inadimplemento de contratos em geral (nunca será reparação civil)
206, §1º, Inc. I	Hospedeiros ou fornecedores	Clientes	Data do fornecimento (na qual deveria ter ocorrido o pagamento) da hospedagem ou do fornecimento dos víveres	1 ano	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Hospedeiros ou fornecedores de víveres - essa regra visa garantir que essas dívidas, geralmente de pequeno valor e relacionadas ao consumo imediato, sejam resolvidas rapidamente
206, §1º, Inc. IIº, a	Segurador/ terceiros; segurado	Segurado; segurador	Para o segurado – responsabilidade civil - data em que é citado para responder ação de indenização de terceiro, ou da data que a este indeniza, com anuência do segurador	1 ano	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Segurado contra segurador ou vice-versa ⁹ - esses prazos curtos visam garantir a celeridade na resolução de conflitos relacionados a seguros

5- “o exame no âmbito do recurso especial de questões de ordem pública susceptíveis de serem conhecidas de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição, como é o caso da prescrição, não prescinde seja atendido o requisito de prequestionamento” (STJ, Ag. Int. no Ag. Rg. No Ag. 1.076.043/RS, 4ª Turma, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, j. 15.08.2017, *Dje* 21.08.2017. Ver também Ag. Rg. No AREsp 75.065/SP, 4ª Turma, Rel. Min. Maria Gallotti, j. 18.12.2014, *Dje* 06.02.2015). Na mesma linha “a prescrição, matéria de ordem pública pode ser reconhecida de ofício ou a requerimento das partes, a qualquer tempo e grau de jurisdição” (STJ, Ag Int. nos EDcl no REsp1.250.171/SP, 4ª Turma, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, j. 27.04.2017, *Dje* 05.05.2017).

6- Ratificando o teor do parágrafo único do art. 487 do CPC/2015, “É vedado ao juiz, ressalvada a hipótese do § 1º do art. 332 do CPC, segundo a exata dicção do parágrafo único do art. 487 do CPC, reconhecer a prescrição, ou mesmo a decadência, sem que antes seja dada às partes a oportunidade de manifestar-se (art. 9º e 10 do CPC) “(TJDF, Apelação Civil 2011.01.1.044711-7, Acórdão 103.6046, 2ª Turma Cível, Rel. Des. Sandra Reves, j. 02.08.2017, *DJDFTE* 08.08.2017).

7- O CC/1916 em seu art. 177 estatuiu o prazo de 20 anos para ações pessoais, 15 anos para ações reais entre ausente, e 10 anos para ações reais entre presentes.

8- Como exemplo prático deste prazo de 10 anos, cita-se a Súmula 412 do STJ em que “a ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil”. Mais recentemente, a Corte Especial do Tribunal concluiu que o prazo prescricional de 10 anos também tem incidência para a ação de repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços não contratados de telefonia fixa (STJ, EAREsp 738.991/RS, Corte Especial, Rel. Min. Og Fernandes, j. 20.02.2019).

9- Importa pontuar que esse dispositivo já foi revogado expressamente pela nova Lei do Seguro, a Lei n. 15.040, de 9 de dezembro de 2024, e que tem prazo de vacatio legis de um ano, retirando-se do Código Civil o tratamento da matéria. A nova Lei Geral Privada terá aplicação até o final de dezembro de 2025, com aplicação de novas regras para este microssistema legislativo.

10- Para a jurisprudência superior esse prazo não se aplica aos casos de reembolso de despesas médico-hospitalares alegadamente cobertas pelo contrato de plano de saúde ou de seguro-saúde, mas que não foram adimplidas pela operadora, incidindo o prazo geral de dez anos do art. 205 do Código Civil (STJ, REsp 1.756.283/SP, 2ª Seção por unanimidade, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 11.03.2020, *Dje* 03.06.2020).

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §1º, Inc. II, b	Segurador/ terceiros; segurado	Segurado; segurador	Demais seguros, ciência do fato gerador	1 ano	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Segurado contra segurador ou vice-versa ¹¹
206, §1º, Inc. III	Tabeliães, auxiliares de justiça, serventuários judiciais, árbitros e peritos	Tomador do serviço	Data da prestação do serviço – se as custas estiverem incluídas no ato decisório da sentença, a prescrição segue os princípios da ação judicial respectiva; neste caso, as custas são acessórios da sentença	1 ano	Emolumentos, custas e honorários	Pretensão/ ações pessoais	Tabeliães, auxiliares de justiça, serventuários judiciais, árbitros e peritos - o objetivo é agilizar o recebimento dessas verbas, essenciais para a continuidade de suas atividades; a atuação desses agentes envolve serviços prestados dentro de prazos processuais específicos, justificando a limitação temporal para a cobrança
206, §1º, Inc. IV	Sociedade anônima ¹² – qualquer interessado	Peritos	O início da prescrição ¹³ será a data da publicação da ata da Assembleia que aprovar o laudo de avaliação dos peritos, que corresponde a data do seu arquivamento na Junta Comercial	1 ano	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Contra os peritos ¹⁴ que avaliaram os bens para a formação do capital das sociedades anônimas - o prazo curto visa garantir que eventuais divergências sobre a avaliação dos bens sejam rapidamente resolvidas – a responsabilização dos peritos avaliadores, e mesmo aos subscritores, ocorre pelos danos que causarem aos acionistas ou terceiros pela inexistência dos valores atribuídos aos bens integralizados ao capital social, (arts. 8º e 9º da Lei nº 6.404 – Brasil, 1976)

11- Em julgamento de Incidente de Assumpção de Competência (IAC) no ano de 2021, o STJ decidiu que “o prazo prescricional para o exercício de qualquer pretensão do segurado, em face do segurador, e vice-versa, baseado em suposto inadimplemento de deveres principais, secundários ou anexos, derivados de contrato de seguro, ex vi do dispositivo no art. 206, parág. único, I, II, b, do CC/2002, art. 178, parág. 6º do CC/1916” (STJ, REsp 1.303.374/ES, 2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 30.11.2021).

12- Deve-se observar que, tratando-se de constituição de sociedade anônima constituída por meio escritura pública, a descrição dos bens, bem como o valor atribuído no laudo de avaliação pelos peritos deve constar no teor da escritura pública, contando-se o prazo prescricional, então, a partir da data do arquivamento da escritura pública na Junta Comercial.

13- Os peritos serão nomeados na Assembleia de avaliação de bens, de acordo com o art. 8º e parágrafos da Lei das Sociedades por Ações (lei n. 6.404 – Brasil, 1976) – essa formalidade revela a necessidade de efetividade do capital social, ou seja, que o capital social deve corresponder com exatidão aos valores que os acionistas trouxeram para a sua formação – assim, o início da prescrição será a data da publicação da ata da Assembleia que aprovar o laudo de avaliação dos peritos, que corresponde a data do seu arquivamento na Junta Comercial.

14- A responsabilização dos peritos avaliadores, e mesmo aos subscritores, ocorre pelos danos que causarem aos acionistas ou terceiros pela inexistência dos valores atribuídos aos bens integralizados ao capital social, (arts. 8º e 9º da Lei n. 6.404 – Brasil, 1976).

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §1º, Inc. V	Credores não pagos	Sócios ou acionistas e os liquidantes ¹⁵	Publicação da ata de encerramento da liquidação da sociedade	1 ano	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Credores não pagos - o objetivo é proteger os credores e dar um prazo razoável para reclamarem seus direitos, sem deixar indefinido o tempo para responsabilização dos sócios
206, §2º	Alimentado ¹⁶	Alimentante	A partir da data em que se vencerem	2 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Prestações alimentares já fixadas em sentença ou acordo (prescrição parcial ou parcelar) - esse prazo é razoável, pois alimentos são essenciais para a sobrevivência do credor, devendo ser cobrados com agilidade; isso protege o direito dos alimentados e garante que as obrigações sejam cumpridas em tempo hábil
206, §3º, Inc. I	Locador	Locatário	Data do vencimento da prestação – aqui trata-se exclusivamente da locação de imóveis, que geralmente é periódico, mas pode ser estipulado em um pagamento único; a prescrição conta a partir da data do vencimento da parcela ou prestação única	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Aluguéis de prédios urbanos ou rústicos (rurais) - esse prazo reflete a necessidade de resolução rápida de conflitos envolvendo a locação de imóveis, de forma a evitar a acumulação de dívidas e proteger a relação locatícia

15- O liquidante é a figura central no processo de dissolução de uma sociedade (como uma empresa que está fechando). Responde pessoalmente pelos atos que praticar, seja em detrimento dos sócios, seja a terceiros, geralmente a credores. Ele atua como o administrador provisório encarregado de “limpar” o patrimônio da entidade antes de sua extinção definitiva. Suas principais funções, fundamentadas pelos arts. 1.102 a 1.112 do Código Civil (para as sociedades contratuais – Brasil, 2002), que incluem: arrecadação - reunir todos os bens, livros e documentos da sociedade; realização do ativo - vender os bens da empresa para transformar o patrimônio em dinheiro; saneamento do passivo - utilizar os recursos obtidos para pagar todas as dívidas pendentes com credores; partilha - dividir o saldo remanescente (se houver) entre os sócios ou acionistas; e realizar a extinção da sociedade - praticar os atos finais para o cancelamento do registro da sociedade nos órgãos competentes. No caso das sociedades por ações, deve ser observado o art. 210 da lei n. 6.404 (Brasil, 1976). A liquidação encerra-se com a publicação da ata da Assembleia que aprova as contas, isto é, na Assembleia convocada após o pagamento do passivo e partilha do eventual ativo remanescente. A ata é arquivada na Junta Comercial, contando-se a partir daí o prazo prescricional de um ano para o credor insatisfeito exercer a sua pretensão contra o liquidante ou sócios. A pretensão do credor não é exercida contra a sociedade, que foi extinta após a liquidação, mas sim contra o liquidante e os próprios sócios, responsáveis pelos atos irregulares praticados na liquidação.

16- Segundo Nestor Duarte “quando o direito se dividir em cotas periódicas, distingue-se a prescrição nuclear, ou de fundo de direito, da prescrição parcelar” (Duarte, 2010, p. 144).

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §3º, Inc. II	Segurado	Segurador	Data do vencimento da prestação – os art. 803 e 804 do CC/2002 (Brasil, 2002) cuidam especificamente do contrato de constituição de renda, mas o presente prazo não se refere apenas a este negócio, abrangendo qualquer renda periódica	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Prestações vencidas de rendas temporárias ou vitalícias - essas prestações possuem natureza alimentar ou previdenciária, justificando a prescrição relativamente curta – os juros e a correção monetária são acessórios do capital, e não podem ser vistos separadamente do presente dispositivo
206, §3º, Inc. III	Sócios ou acionistas	Empresa	Data do vencimento da prestação – havendo distribuição irregular dos dividendos, os administradores são responsáveis pelos danos que daí possam resultar para a companhia ¹⁷ ;	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Juros, dividendos, ou quaisquer prestações acessórias pagáveis, em períodos não maiores que um ano, com capitalização ou sem ela - como esses valores costumam ser recorrentes, o prazo de três anos é suficiente para que o credor tenha tempo de identificar eventuais inadimplências e tomar as providências necessárias

17- Nesse caso se os acionistas receberem de boa-fé, não estão obrigados a devolvê-lo, sendo, entretanto, compensáveis nos exercícios futuros, sob pena de enriquecimento injustificado; entretanto se os dividendos são recebidos pelos acionistas sem observância do procedimento legal de distribuição, presume-se a má-fé destes, razão pela qual estão obrigados a repor à companhia o valor indevidamente recebido. O dispositivo pode, em princípio, abranger os juros e acessórios de outra natureza, não se restringindo às modalidades societárias. Aplica-se quando os juros e acessórios estão contidos em pretensões isoladas, desvinculada da obrigação principal. A correção monetária faz parte do capital ou da obrigação, e não pode ser considerada acessória, e seu prazo de prescrição segue o da natureza do negócio jurídico obrigacional.

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §3º, Inc. IV	Empobrecido	Enriquecido/ beneficiado sem causa ¹⁸	Momento em que a parte lesada tem ciência do enriquecimento sem causa de terceiro à sua custa	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Ressarcimento de enriquecimento sem causa ^{19;20;21} - o enriquecimento sem causa ocorre quando alguém se beneficia indevidamente às custas de outrem, sem base legal

18- O enriquecimento sem causa está disciplinado nos arts. 884 a 886 do CC/2002 (Brasil, 2002). O pagamento indevido – arts. 876 a 883 do CC/2002 (Brasil, 2002) – é modalidade do enriquecimento sem causa, como coloca claramente a doutrina, e deve se submeter ao mesmo prazo. Há que se atentar, contudo, aos prazos constantes em leis especiais sobre repetição do indébito, principalmente as de caráter tributário.

19- A previsão é genérica, e pode abarcar diversas situações, como apresentado na jurisprudência paulista: “Restituição. Distrato de compra e venda que se deu em 26.07.04 e no qual constou a não devolução dos valores pagos. Prazo prescricional que é de três anos para a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa, nos termos do art. 206, § 3º, IV do Código Civil. Prazo já consumado porque a ação foi proposta em 28.02.2008. Correta a r. sentença que reconheceu a prescrição” (TJSP Apelação Civil 673.295.4/3, Acórdão 4137373, 4ª Câmara de Direito Privado, Cotia, Rel. Des. Maia da Cunha, j. 15.10.2009, DJESP 17.11.2009).

20- De acordo com Tepedino *et al.*: “o prazo prescricional em foco deve ser contado a partir do momento em que a parte lesada tem ciência do enriquecimento sem causa de terceiro à sua custa, e não do momento em que houver o enriquecimento em si” (Tepedino; Moraes; Barboza, 2004, p.406). Esta também é a posição doutrinária adotada por Tartuce (2025), segundo o qual “[...] valoriza a teoria da *actio nata* subjetiva [...]”.

21- Segundo o STJ, aqui se enquadra a pretensão de nulidade de cláusula de reajuste prevista em contrato de plano de seguro de assistência à saúde ainda em vigente, com a consequente repetição do indébito, isso porque a citada ação é fundada no enriquecimento sem causa da seguradora, conclusão feita em julgamento de demandas repetitivas, com força vinculativa para decisões de primeira e segunda instância (STJ, Resp 1.360.969/RS, Rel. Min. Marco Buzzi, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio Bellizze, 2ª Seção, julgado em 10.08.2016, Dje 19.09.2016).

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §3º, Inc. V	Lesado	Autor do dano	Data do descumprimento/dano	3 anos ²²	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Reparação civil ²³⁻²⁴⁻²⁵⁻²⁶ - o prazo é suficiente para o lesado tomar conhecimento do dano, reúna provas e proponha a ação, evitando que a responsabilização se arraste indefinidamente
206, §3º, Inc. VI	Sócios ou acionistas	Recebedor beneficiado	Data em que foi liberada a distribuição	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Restituição de lucros ou dividendos recebidos de má-fé (vide nota de rodapé n. 19)
206, §3º, Inc. VII, a	Sócios ou acionistas	Fundadores	Data da publicação dos atos constitutivos da sociedade anônima	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Por violação da lei ou do estatuto ²⁷ : contra os fundadores – esse prazo visa garantir a governança e integridade nas operações empresariais

22- Deve-se também levar em consideração os prazos que estão estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078 (Brasil, 1990), os quais buscam o ressarcimento pela prestação defeituosa do serviço, ou pelo fato do produto, cujas pretensões se enquadrem no chamado “acidente de consumo”. Nesse diapasão é recomendável ao operador do direito verificar de antemão se não existe alguma lei específica regulando determinada ação de reparação.

23- É interessante observar que, de acordo com Tartuce (2025, p. 541-542), deve-se entender que “estão canceladas as seguintes súmulas: Súmula 39 do STJ – ‘Prescreve em vinte anos a ação para haver indenização, por responsabilidade civil, de sociedade de economia mista’; Súmula 143 do STJ – ‘Prescreve em cinco anos a ação de perdas e danos pelo uso de marca comercial’; e Súmula 22 do 1º TACSP – ‘Prescreve em cinco anos as ações de indenização decorrentes de acidente ferroviário propostos contra a Ferrovia Paulista S/A’. Para todos esses casos deverá ser aplicado o prazo legal de três anos, eis que as hipóteses anteriores tratavam de reparação civil”.

24- “O termo “reparação civil”, constante do art. 206, §3º, V, do CC/2002 (Brasil, 2002), deve ser interpretado de maneira ampla, alcançando tanto a responsabilidade contratual (arts. 389 a 405) como a extracontratual (arts. 927 a 954), ainda que decorrente de dano exclusivamente moral (art. 186, parte final), e o abuso de direito (art. 187). Assim a prescrição das pretensões dessa natureza originadas sob a égide do novo paradigma do Código Civil de 2002 deve observar o prazo comum de três anos. Ficam ressalvadas as pretensões cujos prazos prescricionais estão estabelecidos em disposições legais especiais” (STJ, Resp 1.281.594/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, j. 22.11.2016, *Dje* 28.11.2016). Ou ainda tratando de responsabilidade civil contratual pela evicção: “independente do seu *nomen juris*, a natureza da pretensão deduzida em ação baseada na garantia da evicção é tipicamente de reparação civil decorrente de inadimplemento contratual, a qual se submete ao prazo prescricional de três anos, previsto no art. 206, §3º, V do CC/2002” (STJ, Resp 1.577.229/MG, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 08.11.2016, *Dje* 14.11.2016).

25- Importa, neste ponto, esclarecer que, embora existam opiniões discordantes, esses prazos não se aplicam às violações dos contratos, onde as perdas e danos são consideradas em plano secundário, e envolvem a tutela de vulneráveis, como consumidores e aderentes. Neste caso, aplicam-se as regras da prescrição contratual principal. As perdas e danos são acessórios da obrigação principal. Dessa forma, o prazo da prescrição a ser aplicado é o de dez anos, estabelecido no art. 205 do CC/2002 (Brasil, 2002) (STJ, EREsp, 1.281.594/SP, Corte Especial, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Rel. p/ Acórdão Min. Félix Fischer, j. 15.05.2019, *Dje* 23.05.2019).

26- Vale a pena aqui citar ainda o Enunciado n. 420 do CJF/STJ da V Jornada de Direito Civil: “não se aplica o art. 206, § 3º, V, do Código Civil às pretensões indenizatórias decorrentes de acidente de trabalho, após a vigência da Emenda Constitucional 45, incidindo a regra do art. 7º, XXIX, da Constituição da República”.

27- A fundamentação deste dispositivo visa proteger os futuros acionistas e terceiros contra atos ilícitos, omissões ou fraudes cometidas no momento em que a empresa ainda está sendo “gestada”: busca a se-

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §3º, Inc. VII, b	Sócios ou acionistas	Administradores ou fiscais	Data da apresentação aos sócios do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião da Assembleia geral que dela deva tomar conhecimento	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Por violação da lei ou do estatuto: contra os administradores ou fiscais – esse prazo visa garantir a governança e integridade nas operações empresariais
206, §3º, Inc. VII, c	Sócios ou acionistas	Liquidantes	Data da primeira Assembleia semestral após a violação	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Por violação da lei ou do estatuto: contra os liquidantes – esse prazo visa garantir a governança e integridade nas operações empresariais
206, §3º, Inc. VIII	Beneficiário	Emitente	Data do vencimento do título de crédito, ressalvadas as disposições de lei especial ²⁸	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Pagamento de título de crédito – somente atípicos, sem previsão legal – não se aplica, por exemplo, ao cheque e à duplicata, que possuem tratamento legal específico (art. 903 do CC) - a rapidez na cobrança de títulos de crédito é essencial para manter a confiança no sistema financeiro
206, §3º, Inc. IX	Beneficiário/ terceiro prejudicado	Segurador	Data em que o interessado tem ciência da ocorrência do dano (ou sinistro)	3 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	No caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório ²⁹ , o beneficiário ou terceiro prejudicado tem três anos para cobrar a seguradora - esse prazo visa harmonizar os interesses das partes envolvidas em acidentes ou danos cobertos por seguro obrigatório

gurança jurídica - ao fixar um prazo específico e um marco temporal claro (a publicação), a lei impede que os fundadores fiquem sujeitos a cobranças perpétuas por erros formais ou substanciais na criação da empresa; estabelece o dever de transparência - como o termo inicial é a publicação, pressupõe-se que, a partir desse ato público, qualquer interessado tenha meios de conhecer as regras da sociedade e identificar eventuais ilegalidades; propõe a harmonização com a lei 6.404 (Brasil, 1976) - este dispositivo do CC/2002 complementa e guarda simetria com o art. 287 da Lei das Sociedades por Ações (Brasil, 1976), que também prevê prazos prescricionais para atos de gestão e fundação. Se o dano for causado por administradores ou fiscais, a regra muda para a alínea “b” do mesmo inciso, onde o prazo também é de três anos, mas a contagem inicia-se da apresentação do balanço aos sócios. Se o dano for causado pelos liquidantes, alínea “c” do mesmo inciso, a contagem inicia-se da data da primeira Assembleia semestral após a violação.

28- Importa ressaltar que são inúmeras as hipóteses com prazos regulados em leis especiais. As várias leis reguladoras de títulos de créditos são específicas quanto aos respectivos prazos prescricionais e devem sempre ser previamente consultadas.

29- A cobrança de DPVAT se enquadra neste inciso, nos termos da Súmula 405 do STJ: “A ação de cobrança do seguro obrigatório (DPVAT) prescreve em três anos”.

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §4º	Tutelado	Tutor ³⁰	Data em que o tutelado atingir a maioridade	4 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Prejuízos sofridos na tutela, em garantia ao tutelado, quando atingir a maioridade, para buscar reparação de eventuais danos causados por má administração de seus bens por parte do tutor - esse prazo dá tempo para que sejam avaliados os atos do tutor e eventuais questionamentos sejam feitos com segurança
206, §5º, Inc. I	Credor identificado com nome, CPF/CNPJ, RG e endereço	Devedor identificado com nome, CPF/CNPJ, RG e endereço	Data do vencimento da dívida do instrumento	5 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular ^{31,32,33} - esse prazo visa proteger a segurança das relações contratuais e permitir que credores cobrem suas dívidas dentro de um período razoável

30- A única hipótese de quatro anos refere-se à pretensão relativa à tutela, e começa a ser contada a partir da data da aprovação das contas. A tutela gera uma das situações que impedem a prescrição. Durante a tutela, não corre prescrição entre o tutor e tutelado (art. 197, Inc. III do CC/2002 – Brasil, 2002). O tutor deve prestar contas periódicas, de dois em dois anos (art. 1.757 do CC/2002 - Brasil, 2002). As contas podem gerar saldo a favor do pupilo ou a favor do tutor. O presente prazo refere-se a essa pretensão. Nesse prazo de quatro anos, apenas está mencionado o tutor. Já o curador está incluído no prazo de cinco anos (art. 206, § 5º, Inc. II, do CC/2002 – Brasil, 2002). O dispositivo se refere à pretensão de cobrança. Quando as prestações de contas não forem realizadas, a ação para obrigar o demandado a prestá-las sujeita-se ao prazo ordinário de dez anos, previsto no art. 205 do CC/2002 (Brasil, 2002), contado da data da cessão da tutela.

31- Acórdão do STJ relativo ao prazo de cobrança de anuidades de advogados pela OAB, com montante determinado: “após a entrada em vigor do CC/2002, é de cinco anos o prazo de prescrição de pretensão de cobrança de anuidades pela OAB. De acordo com o art. 46, parágrafo único da lei 8.906/1994, constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pelo Conselho competente referente a crédito decorrente de contribuição devida à OAB, não sendo necessária, para a sua validade, sequer a assinatura do devedor ou de testemunhas, Assim o título que embasa a referida cobrança é espécie de instrumento particular que veicula dívida líquida, sujeitando-se, portanto, ao prazo quinquenal estabelecido no art. 206, §5º, I, do CC/2002, ‘aplicável à pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular’. É certo que, até o início da vigência do CC/2002, não havia norma específica regulando a prescrição da referida pretensão, motivo pelo qual se lhe aplicava o prazo geral de vinte anos previsto no CC/1916. Todavia com o advento do CC/2002, havendo regra específica a regular o caso, qual seja, a do art. 206, §5º, I, é inaplicável o prazo geral de dez anos previsto no art. 205 do mesmo diploma legal” (STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.267.721/PR, Rel. Min. Castro Meira, j. 11.12.2012, publicado no seu *informativo* n. 513).

32- Em outro caminho, cita-se um Acórdão do STJ para cobrança de valores constantes de mútuo verbal, o qual situa-se na regra dos dez anos (art. 205, CC), por ausência de previsão legal e impossibilidade de enquadramento na hipótese aqui exposta (STJ, REsp 1.510.619/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuerva, j. 19.06.2017).

33- Também “é quinquenal o prazo prescricional aplicável à pretensão de cobrança, materializada por boleto bancário, ajuizada por operadora do plano de saúde contra empresa que contratou o serviço de assistência médico-hospitalar para seus empregados” (STJ, REsp. 1.763.160/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuerva, j. 17.09.2019, *Dje* 20.09.2019, publicado no seu *informativo* n. 657).

ARTIGO	POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
206, §5º, Inc. II	Prestador dos serviços	Recebedor dos serviços	Data da conclusão dos serviços, da cessação dos respectivos contratos ou mandatos	5 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Honorários de profissionais liberais ³⁴⁻³⁵³⁶ em geral, procuradores judiciais, curadores e professores - isso visa evitar que esses profissionais fiquem sem remuneração por longos períodos após a prestação de seus serviços
206, §5º, Inc. III	Vencedor (exequente)	Vencido	Data do trânsito em julgado da decisão judicial – início do cumprimento da sentença	5 anos	Ressarcimento/ indenização	Pretensão/ ações pessoais	Do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo (sucumbência) ³⁷ , garantindo que o ressarcimento seja feito em um período adequado ao encerramento do processo

34- Não se cuida aqui de situações abrangidas pela legislação trabalhista. Os profissionais liberais também são alcançados pelo Código do Consumidor (lei n. 8.078 - Brasil, 1990), o qual também estabelece o prazo de cinco anos para a pretensão ao fato do serviço em seu art. 27 (lei n. 8.078 - Brasil, 1990).

35- Com relação à cobrança de anuidades de advogados pela Ordem de Advogados do Brasil (OAB), com montante determinado: “após a entrada em vigor do CC/2002, é de cinco anos o prazo de prescrição da pretensão de cobranças de anuidades pela OAB. De acordo com o art. 46, parágrafo único, da Lei 8.096/1994, constitui título executivo extrajudicial, a certidão passada pelo Conselho competente referente à crédito decorrente de contribuição devida à OAB, não sendo necessária, para a sua validade, sequer a assinatura do devedor ou de testemunhas. Assim o título que embasa a referida cobrança é espécie de instrumento particular que veicula dívida líquida, sujeitando-se, portanto, ao prazo quinquenal estabelecido no art. 206, § 5º, I, do CC/2002, aplicável à ‘pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular’. É certo que, até o início da vigência do CC/2002, não havia norma específica regulando a prescrição da referida pretensão, motivo pelo qual se lhe aplicava o prazo geral de vinte anos previsto no CC/1916. Todavia, com o advento do CC/2002, havendo regra específica a regular o caso, qual seja, a do art. 206, § 5º, I, é inaplicável o prazo geral de dez anos previsto no art. 205 do mesmo diploma legal” (STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.267.721/PR, Rel. Min. Castro Meira, j. 11.12.2012, publicado no seu *informativo* n. 513).

36- De acordo com Tartuce (2025, p. 544), em 2017 o STJ consolidou também a posição do prazo de cinco anos do art. 206, § 5º, I, do CC/2002, para que “[...] o condomínio geral ou edilício exerce a pretensão de cobrança de taxa condominial ordinária ou extraordinária, constante de instrumento público ou particular, a contar do dia seguinte ao do vencimento da prestação”. (STJ, REsp 1.483.930/DF, 2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 23.11.2016, DJe 01.02.2017). No sentido contrário, a mesma corte entendeu que para a pretensão para cobrança de valores de mútuo verbal enquadra-se na regra geral de dez anos (art. 205 do CC/2002), por ausência de previsão legal e impossibilidade de enquadramento no presente inciso (STJ REsp 1.510.619/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuerva, j. 19.06.2017).

37- Trata-se da cobrança de despesas processuais em geral. Inclui-se aí não somente despesas com custas e emolumentos, mas também as despesas com perícia, avaliação de bens e outros. O prazo coincide com o dos honorários da sucumbência, conforme o Estatuto da OAB.

POLO ATIVO (DEMANDA) (PRETENSÃO)	POLO PASSIVO (DEMANDA)	INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	PRAZO	OBJETO	APLICAÇÃO	DESC
Poder Judiciário	Parte autora (interessada)	Data do trânsito em julgado da decisão judicial	Mesmo prazo da prescrição da preten- são original	Ressarcimento/ inde- nização	Pretensão/ ações pessoais	Prescrição intercorrente ocorre dentro do c so judicial quando andamento é par da parte interessac sejam tomadas as rias para dar cor

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

38- A prescrição intercorrente é um conceito essencial para a eficiência e celeridade dos processos judiciais. De acordo com o artigo 206-A do CC/2002 (Brasil, 2002), o prazo de prescrição intercorrente segue o mesmo prazo de prescrição da pretensão original. Isso significa que, caso o processo fique parado por culpa da parte interessada (por exemplo, se o autor da ação não realiza os atos processuais exigidos), o prazo de prescrição que inicialmente estava suspenso ou interrompido volta a correr. Se esse prazo prescreve durante a paralisação, o direito de ação será perdido, ou seja, a parte perderá a possibilidade de continuar com o processo. A prescrição intercorrente visa evitar que processos fiquem indefinidamente paralisados, causando morosidade na Justiça e prejudicando o andamento eficiente dos litígios. Quando o prazo de prescrição intercorrente é atingido, o processo pode ser extinto, encerrando o direito de exigir judicialmente o cumprimento da obrigação.

Desigualdades e Políticas Sociais no Brasil: conceitos, avanços e impasses nas primeiras décadas do século XXI

Gabriel Rezende

O sociólogo Theodor H. Marshall, grande contributo para campo teórico do *welfare-state*, desenvolveu argumentos para uma concepção universalista de bem-estar social em termos de moralidade política. Por conseguinte, bem-estar social equivaleria à garantia de direitos sociais de cidadania. Conceitualmente, direitos sociais representam “um direito absoluto a certo padrão de civilização que é condicional apenas à contrapartida de obrigações gerais da cidadania” (Marshall, 2009, p. 32 *apud* Kerstenetzky, 2012, p. 27). Logo, seu conteúdo incluiria o direito ao bem-estar e segurança econômica, bem como ao direito de compartilhar da herança social e a viver de acordo com os padrões prevalecentes de sociabilidade.

Para Marshall, o reconhecimento de direitos sociais seria um desdobramento inevitável da ideia de cidadania. Cujo o status de cidadania se assenta na noção de igualdade entre cidadãos. Materializando-se em direitos civis e políticos iguais. Caracterizado pelo exercício desses direitos por parte dos cidadãos tendo como finalidade o adensamento da noção de igualdade que a ela importa. A dinâmica intrinsecamente expansiva da cidadania implicaria ainda um incremento numérico daqueles a quem se atribuiria esse status.

Contudo, nem todos os Países conseguiram a incorporação, ou mesmo, a capacidade de expansão da igualdade por meio de políticas sociais eficazes. O Brasil, nos últimos anos, vem confirmando, infelizmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

Não obstante, o olhar da indiferença social gera ameaças à vida – enquanto direito inviolável, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, 22,6% das crianças e adolescentes com idade entre 0 e 14 anos vivem em situação de extrema pobreza, dados que correspondem a 9,4 milhões de menores com renda domiciliar per capita mensal inferior ou igual a um quarto de salário-mínimo, ou R\$ 234,25 em valores de 2017. Além desses dados, 11,7 mil crianças e adolescentes foram vítimas de homicídios em 2017. A desigualdade social também assola nossa pátria, em 2017 o Brasil era o 9º país mais desigual do planeta em distribuição de renda. No primeiro trimestre de 2019, a taxa de

desemprego atingiu 12,7% da população, crescendo 10,2% (mais de 1,2 milhões de pessoas) frente ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 . Dados do IBGE revelam que, no ano de 2018, “os 50% mais pobres da população brasileira sofreram retração de 3,5% nos seus rendimentos do trabalho [...]. Por outro lado, os 10% de brasileiros mais ricos tiveram crescimento de quase 6% em seus rendimentos do trabalho” . Segundo os mesmos dados, o número de pessoas pobres também cresceu no mesmo período. Havia 15 milhões de pessoas pobres no Brasil em 2017, o que corresponde a 7,2% da população - aumento de 11% em relação a 2016, quando havia 13,3 milhões . A plena cidadania – de todos os segmentos da sociedade -, como elaborada por Marshall, torna-se impraticável diante deste cenário de profundas desigualdades sociais.

Destarte, o presente artigo tem como objetivo compreender as formas e complexidades das desigualdades sociais, bem como sua interdependência com as políticas sociais no Brasil pós-1988. Para isso, partiremos do pressuposto que a conceituação de desigualdades socioeconômicas foi e continua sendo definida de maneira muito variada e dependente dos propósitos analíticos e políticos de quem a define. Dessa forma, almejamos privilegiar uma definição mais complexa e não restritiva levando em conta outras dimensões cruciais das desigualdades, por meio da contribuição teórica do cientista social Sérgio Costa. Objetivando ressaltar as mudanças observadas nas últimas décadas no Brasil, nas políticas de transferência de renda adotadas na década de 2000 que reduziram significativamente a pobreza – muito embora com poder limitado para modificar as estruturas de desigualdade persistentes.

Bem como destacaremos, de modo breve, o processo de constituição do Estado de Bem-estar social brasileiro na proteção e seguridade social – sendo a constituição de 1988 o ápice desse desenvolvimento – e a adoção de uma política econômica atrelada a uma política social que garantiu a suavização da pobreza no decênio de 2004 a 2014. Por fim, apresentaremos à crivo de repensar as dinâmicas assimétricas sociais e de poder, o Estado como protagonista das políticas sociais e o impacto da redistribuição de renda voltada para a mitigação das desigualdades imanentes nas estruturas sociais.

1. Desigualdades Socioeconômicas: por uma nova abordagem

O arcabouço conceitual sobre *desigualdades* foi e continua sendo definida de maneira muito variada dependendo dos propósitos analíticos e políticos de quem define. Muito embora, tenha sido privilegiada, conforme assevera Sérgio Costa (2019), uma definição específica de desigualdades, que ainda

hoje continua muito influente no âmbito das agências internacionais e públicas. Segundo a qual, as desigualdades sociais se referem às diferenças observadas nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados. Apesar dessa definição restrita do que são desigualdades apresentar vantagens práticas na medida em que oferece uma base mensurável para comparações entre indivíduos e sociedades nacionais, não tem o dinamismo axiológico suficiente de levar, adequadamente, em conta outras dimensões cruciais, captadas por conceituações mais complexas.

Para isso, Costa (2019) se debruça nos desenvolvimentos recentes nas análises da estrutura social, sobretudo, na tentativa de construir uma perspectiva interdependente de estudos das desigualdades, o que denomina de desigualdades entrelaçadas. No intuito de se referir ao caráter interdependente e simultâneo que caracteriza a constituição da modernidade e dos processos de desigualdades nas diferentes partes do mundo. Não obstante, pesquisar as desigualdades a partir de uma ótica interdependente reivindica uma mudança de perspectiva, de maneira a estender a investigação das desigualdades de oportunidades para as de posições e resultados. Ao mesmo tempo que implica num certo conceito multidimensional de desigualdades que seja capaz de contemplar, de forma coerente e consciente, as desigualdades socioeconômicas, socioecológicas e de poder. Dessa forma, as definições recentes podem ser classificadas em quatro grupos distintos: I) desigualdades de quê; II) desigualdades entre quem; III) desigualdades quando; e IV) desigualdades onde.

Decerto, as desigualdades socioeconômicas, medidas em termos de renda e riqueza, são importantes para apontar as diferenças nas condições de vida concretas – visto que os grupos mais ricos têm melhor moradia, assistência médica, melhor lazer e maiores expectativas de vida que grupos que ocupam uma posição inferior na estrutura socioeconômica. Contudo, há duas dimensões das desigualdades sociais, pouco consideradas na investigação convencional, mas que são também decisivas para determinar as distâncias nas condições de vida dos diferentes grupos sociais, são elas: as assimetrias de poder e as desigualdades socioecológicas.

As desigualdades de poder podem ser definidas, segundo Costa (2019), como as diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos têm de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais, materializando-se, ainda, na distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais. De modo que essas assimetrias de poder apresentam claramente um vínculo com as desigualdades socioeconômicas. No entanto, elas mostram uma outra dimensão que não está considerada na posição socioeconômica

individual. Ou seja, referem-se as desigualdades relacionadas ao nível de prevalência dos direitos de cidadania e esquemas de proteção social. Uma vez que sociedades que apresentam uma estrutura de um estado de bem-estar forte e amplo, são capazes de oferecer bons serviços públicos de educação, saúde ou transporte, contribuindo, assim, para diminuir o impacto das desigualdades socioeconômicas sobre as condições de vida existentes. Por outro lado, Estados que investem pouco em políticas sociais ou concentram suas políticas nas transferências de renda para os pobres contribuem pouco para reduzir as disparidades entre as condições concretas de vida de seus cidadãos (Costa, 2019).

Enquanto as desigualdades socioecológicas, como segunda dimensão, referem-se às diferenças de acesso a bens ambientais, como água potável, ar limpo, alimentação, parques etc., e às possibilidades desigualmente distribuídas para a proteção contra riscos ambientais, como desastres naturais e perigos produzidos pela ação humana (como a poluição). Como os bens ambientais são amplamente mercantilizados nas sociedades contemporâneas e os riscos ambientais podem também ser externalizados e até mesmo exportados, as desigualdades socioecológicas não são um produto linear da distribuição geográfica “natural” desses bens e riscos ambientais. Nesse sentido, pesquisas recentes demonstram que no Brasil, os grupos sociais mais pobres são mais expostos que outros às más condições de alimentação. À medida que os estratos mais ricos da população brasileira aderem à demanda por hábitos saudáveis – como o consumo de produtos orgânicos e redução de desperdícios. Há uma outra parcela de menos abastados que consomem alimentos inadequados e, muitos dos quais, repletos de agrotóxicos – é crível salientar que em 2019 houve a liberação de 382 agrotóxicos nos países, maior número de registros desde 2005. Dessa forma, presenciamos contundentemente uma relação co-constitucional entre natureza e sociedade, de sorte que a forma como a natureza “é produzida, conhecida, apropriada, representada e transformada socialmente é uma das variáveis que explicam as desigualdades sociais” (Dietz, 2017, pg. 84 *apud* Costa, 2019, pg. 57).

No segundo grupo analítico encontra-se “desigualdades entre quem”. Nessa categorização, Sérgio Costa analisa os conceitos e referenciais como desigualdades horizontais – em contraste com as verticais e desigualdades categoriais. Haja vista que diferentes autores buscaram enfatizar a importância de pesquisar desigualdades não apenas entre indivíduos, mas também entre grupos definidos por categorizações sociais, sejam elas autoatribuídas ou registradas. Todavia, o que Costa pretende enfatizar é que a

consideração do impacto das distintas categorizações sociais sobre as desigualdades requer matizes e gradações ausentes nos trabalhos pioneiros como de Charles Tilly (1999). Nesse contexto, contribuições mais recentes são bem acolhidas, provindas da pesquisa sobre interseccionalidade, que mostraram de maneira convincente que as posições nas estruturas sociais sempre derivam de interações complexas de categorizações de raça, gênero, classe entre outras.

Dessa forma, na tentativa de investigar as categorizações relativas à raça, etnicidade etc. não como dadas em um contexto, mas que se dedicam a entender o processo de construção e mobilização dessas categorias no âmbito institucional e das relações cotidianas. Enfatiza-se, por exemplo, que, dentro do par categórico cidadão/estrangeiro, é possível identificar séries importantes de gradações referentes ao status legal dos imigrantes, seu país de origem etc. Essas gradações indicam os direitos e as possibilidades de se ter acesso ao estado de bem-estar, e disso derivam variações significativas nas desigualdades que afetam os diferentes grupos de “estrangeiros” dentro de um mesmo país.

Ao passo que “desigualdades quando”, terceiro grupo refletido, analisa como as estruturas sociais existentes refletem necessariamente processos históricos de longo prazo. Por conseguinte, procuram reconstruir, analiticamente, os nexos entre as desigualdades passadas e contemporâneas encontradas, sobretudo, na América Latina – recorte auferido por Costa (2019) – apesar de ser um desafio conceitual complicado. Afinal, as desigualdades persistentes foram assumindo historicamente novas características em função de fatores internos ou externos, como a incorporação recente de direitos coletivos multiculturais ao arcabouço da cidadania na região, ou o grau variável de integração entre economias locais e globais (Costa, 2019). Com o propósito de buscar responder, ao menos no plano conceitual, como se inter-relacionam desigualdades passadas e presentes. Sendo assim, as desigualdades que emergiram em uma certa época histórica são superpostas por novas disparidades sociais, mas não substituídas, isto é, elas não desaparecem. No caso da América Latina, alguns trabalhos buscaram reconstruir o nexo entre as desigualdades contemporâneas e a história da região, moldada pelo colonialismo (externo e interno), pela escravidão, bem como pela difusão do racismo científico após as independências nacionais.

Nesse sentido, Sérgio Costa (2019) assevera que empiricamente essa abordagem foi aplicada ao estudo das desigualdades que afetam afrodescendentes na América Latina. Nesse caso, o autor identifica quatro regimes de desigualdade: escravidão (até o século XIX), nacionalismo racista (do

final do século XIX até as primeiras décadas do século XX), nacionalismo mestiço (dos anos 1930 aos anos 1980) e regime multicultural (neo)liberal (a partir dos anos 1980). Assim, os discursos racistas que apareceram durante a escravidão, por exemplo, foram reforçados ao final do século XIX com a propagação do racismo científico na América Latina. Bem como a dimensão cultural foi do discurso da inferioridade racial - em que esses discursos racistas subsistiram até mesmo ao nacionalismo contemplador da mestiçagem (como em Gilberto Freyre) e presentes até hoje - para um regime caracterizado por políticas compensatórias em favor das populações afrodescendentes (à exemplo as cotas no Brasil).

Por fim, “desigualdades onde”. Este quarto grupo analisado compreende uma abordagem que visa ampliar o espectro de investigação, no intuito de apreender as interdependências e globais que moldam as estruturas de desigualdade locais e nacionais. De modo a auferir uma melhor mensuração no arcabouço teórico no campo da pesquisa sobre desigualdades. Para tanto, Sérgio Costa e seu grupo de pesquisa cunharam o conceito de desigualdades entrelaçadas, entendidas como distâncias:

entre posições de certos indivíduos ou grupos de indivíduos em um contexto relacionalmente (não espacialmente) determinado. Isso diz respeito a posições econômicas (definidas por renda, acesso a recursos e assim por diante), bem como a direitos políticos e legais (prestações sociais, poder político etc.). Para entender os nexos diversos a partir dos quais as posições desiguais na estrutura social surgem, é necessário ter unidades relacionais de análise que são dinamicamente definidas no próprio processo de investigação. De maneira semelhante, a interação de categorizações sociais (gênero, raça, classe, etnia etc.) não pode ser articulada ante em uma fórmula. Ela só pode ser estudada no respectivo contexto específico. (Costa, 2011, p. 21 *apud* Costa, 2019, pg. 61).

Isto é, conforme argumenta o autor, tal abordagem insiste na constituição histórica e no caráter interseccional das desigualdades sociais e ampliam, assim, o escopo da pesquisa sobre desigualdade para muito além dos indicadores econômicos, a fim de captar o impacto das desigualdades estruturais no cotidiano das pessoas. Isso não acarreta uma divisão dicotômica entre estruturas sociais e vida cotidiana, mas exatamente o oposto. De outra

maneira, ao integrar essas duas dimensões, demonstra-se as intrínsecas interconexões entre elas, para demonstrar que as interações cotidianas são tanto espaços de construção da desigualdade e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são negociadas e transformadas (COSTA, 2019). Cabe, portanto, desvelar a importância do Estado que continua sendo o protagonista principal das políticas voltadas para a redução das desigualdades criadas pelas atividades econômicas em sociedades capitalistas. As políticas tributária e social, bem como a oferta de bens públicos e semipúblicos, como instrumentos clássicos usados para intervir nas estruturas domésticas de desigualdade.

2.O Estado de Bem-Estar Social brasileiro: constituição e expansão de políticas sociais

A presente seção pretende analisar de modo breve o período entre 1988 e 2014. Cujas interpretações se embasa no aspecto de que o estado do bem-estar estaria se deslocando em direção a um universalismo estendido, mas seria ainda cenário do embate entre aspirações universalistas respaldadas na Constituição de 1988 e dinâmicas conservadoras que resistem principalmente à universalização de serviços sociais de qualidade. De modo que os melhores resultados na direção de um universalismo estendido parecem advir a partir de meados dos anos 2000, de um modelo de crescimento redistributivo, de políticas sociais economicamente orientadas e políticas econômicas socialmente orientadas dos estados de bem-estar universalistas.

De fato, como assevera Kerstenetzky (2012), a década de 1980 foi profusa em transformações, evidenciando mudanças estruturais que se abateram sobre o mundo na demografia, na composição das famílias, na economia - com a globalização, mudança tecnológica, novas dinâmicas no mercado de trabalho. Destacamos o fim do regime militar brasileiro em 1985 e a redemocratização do país, processo que teve como pontos culminantes a Constituição de 1988 e a primeira eleição para presidente da República desde 1960 em 1989. Bem como marcou o esgotamento do modelo de crescimento econômico que remontava à década de 1930 - e que caracterizava nossa integração subordinada a uma economia mundial -, com o início de um longo período de duas décadas de baixo nível de atividade econômica, inflação galopante (até o Plano Real em 1994), elevado endividamento externo e interno e sucessivos ajustes fiscais - prolongando-se para além dos anos 1980. Também se presenciou a grande transformação do avanço nas políticas e gastos sociais no país, conforme argumenta Kerstenetzky, nos 20 anos que decorrem entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de

2008, os gastos sociais reais praticamente triplicam, crescendo quase duas vezes mais rápido que o produto e a população correspondendo à garantia de uma série de novos direitos sociais e uma era de novas prioridades.

Ainda segundo a autora, a expansão de políticas e gastos representou mudança qualitativa em relação aos regimes de bem-estar social precedentes. A Constituição de 1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que, possibilitaram a aproximação das realizações de bem-estar social do regime social-democrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores, a saber: a universalização da previdência (universalização do acesso no meio rural), a assistência social a quem dela necessite, a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis – se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado –, e a designação do salário-mínimo como o valor piso para os trabalhadores.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, a política econômica foi orientada por pressupostos demarcados pela economia de mercado relativos ao crescimento econômico, que, combinando retração do Estado com abertura comercial, deveriam conduzir via ganhos de eficiência e competitividade ao crescimento do produto, do emprego e da renda. Kerstenetzky (2012) argumenta que se inicialmente o sucesso anti-inflacionário do Plano Real, como uma bem-sucedida política de estabilização econômica, produziu impacto imediato significativo na redução da pobreza, a política social não desempenhou e nem foi concebida para desempenhar qualquer papel relevante no crescimento econômico, sendo-lhe atribuída a função de compensar eficientemente as depreciações do processo. Ainda segundo a autora, o tempo falsificou as expectativas relativas ao mercado e às políticas sociais. Em termos absolutos, os resultados foram relativamente frustrantes das políticas sociais, deve-se em parte a modesta arquitetura e o acanhado financiamento, contudo, limitados pelos maiores riscos sociais decorrentes da aplicação das prescrições da economia de mercado, como as elevadas taxas de desemprego e de informalidade, e os decrescentes níveis do salário médio.

No entanto, é apenas no período recente, pós-2004, que a estratégia governamental inflexiona gradativamente para tornar o crescimento uma variável até certo ponto endógena às políticas e gastos sociais e a manejar o ajuste fiscal de modo a ganhar graus de liberdade crescentes, para a promoção de um crescimento com redistribuição. Caracterizada por uma estratégia governamental crucial, como a adoção da política de valorização do salário-mínimo que retomou o seu lugar em uma estratégia de

redistribuição, agora potencializada pela nova função de indexador social que a Constituição de 1988 passa a atribuir ao mínimo. Tal estratégia foi alicerçada em uma trajetória de crescimento mais apoiada na demanda de consumo doméstica, que, entre outros benefícios, acabou protegendo o país de muitos dos danos decorrentes de crises econômicas internacionais, apesar de seus limites (Kerstenetzky, 2012).

2.1.A Década Dourada: o paradigma do bem-estar social brasileiro

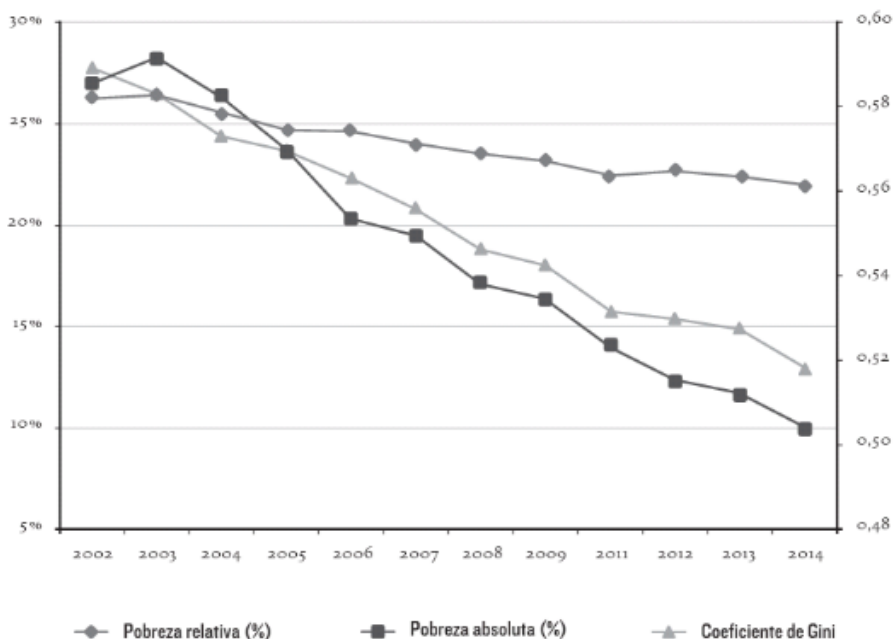
A rigor, a década de 2003 a 2014 testemunhou a maior redução histórica da pobreza absoluta em quase quatro décadas no Brasil, desde 1976. Representando uma queda de dezoito pontos percentuais fez a população pobre recuar para um décimo da população total. Dessa forma, em termos comparativos dois outros períodos importantes são críveis de mencionar: no imediato pós-Plano Real, quando a variação foi de cerca de sete pontos (entre 1993 e 1995), com estabilidade nos anos subsequentes da década de 1990; e a segunda metade da década de 1970, quando a incidência da pobreza recuou quatorze pontos percentuais (entre 1976 e 1986), tendo se estabilizado na década seguinte (Kerstenetzky, 2017).

É desse período, assevera Draibe (2000 *apud* Kerstenetzky, 2017), a definição do novo perfil do estado do bem-estar brasileiro, vinculando as políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e a princípios universais, e dando início às novas dinâmicas de descentralização e participação, rumo ao “universalismo estendido”. De fato, as políticas sociais são imediatamente afetadas pelas prescrições constitucionais no campo da seguridade social, que passa a abranger a previdência, a assistência social e a saúde. Incluem-se, assim, nessas medidas o reconhecimento da responsabilidade pública por vários riscos sociais, antigos e novos, e pela promoção, proteção e recuperação dos cidadãos.

Consoante aos dados apresentados por Kerstenetzky (2017), percebemos que após estabilidade na década de 1990, a pobreza relativa diminuiu consistentemente entre 2004 e 2014 (de 26% para 22% da população), como demonstrado no Gráfico 1, estreitando a brecha entre o Brasil e as economias avançadas. Na verdade, enquanto se contraía no Brasil, a pobreza relativa crescia nos países desenvolvidos (de 10,5% para 11,1%). Quanto à desigualdade de renda propriamente, quedas significativas foram captadas pelos índices. O índice mais comumente usado, o coeficiente de Gini, captou uma queda de sete pontos percentuais entre 2002 e 2014 (de 59% para 52%, ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução da pobreza absoluta e da desigualdade no Brasil (2002 – 2014)

Evolução da pobreza absoluta e relativa e da desigualdade no Brasil (2002-2014)



Fonte: Kerstenetzky, 2017, pg. 17.

Entretanto, segundo as estimativas, em 2012, os 1% mais ricos se apropriaram de 25% da renda e os 0,1%, de 10% da renda, ou seja, 25 vezes e cem vezes sua participação percentual na população. De outro modo, há um imenso abismo que separa esses grupos de, respectivamente, 2 milhões e 200 mil pessoas do restante da população brasileira, logo, a imanente existência de um poder econômico desproporcional (Kerstenetzky, 2017).

A diminuição da pobreza no Brasil, conforme demonstrado acima, decorreu não apenas de movimentos globais que favoreceram o crescimento da renda nos países periféricos como também de políticas redistributivas aqui adotadas. Nesse sentido, parece razoável avaliar o esforço redistributivo recente como ao mesmo tempo significativo e, em termos de redução drástica da desigualdade, insuficiente. Conforme analisa Kerstenetzky (2017), a redução de 0,6 ponto de Gini por ano durante doze anos consecutivos superou o ritmo de redistribuição em países desenvolvidos no pós-guerra (apenas a Espanha teria excedido esse ritmo). Portanto, é fulcral anali-

sarmos também como o estilo de crescimento o experimento brasileiro desperta interesse tanto prático quanto teórico. Políticas que interferiram na distribuição de renda, contribuindo para aumentar a renda disponível dos estratos inferiores e assim suavizando desigualdades econômicas, estimularam a demanda de consumo doméstico, cujo aumento liderou o crescimento do produto e da renda. Decerto, o paradigma da “década dourada” ilustra não a inevitabilidade, mas certamente a praticabilidade de uma relação virtuosa.

2.2. Balizando a economia política e as políticas sociais: breves apontamentos

Conforme argumenta Werneck (2014), a adoção de políticas distributivas mais ousadas sempre foi o ponto central do programa do Partido dos Trabalhadores (PT). Desde a campanha presidencial de 2002, o partido vinha defendendo a implementação imediata de um programa de erradicação da pobreza extrema, o Fome Zero. Que evolui rapidamente para o Bolsa Família, um programa mais abrangente de transferência de renda. Resultante da unificação, em outubro de 2003, de programas mais específicos criados no governo anterior. Foi condicionado ao cumprimento, pelas famílias beneficiadas, de exigências relacionadas à nutrição, a saúde e a frequência escolar das crianças. A abrangência do programa foi rapidamente expandida. O número de famílias beneficiadas, apontado por Werneck (2014, p. 369), saltou de 3,6 milhões, em 2003, para 11 milhões em 2006, e chegou a 12,8 milhões em 2010, ao final do segundo mandato do Presidente Lula. Focalizado nas faixas mais pobres da população, o Bolsa Família pode atingir mais de um quinto do total de famílias do país mantendo custos relativamente baixos. Em 2010 o dispêndio com programa foi na ordem de 0,4% do PIB.

Arelado ao Bolsa Família, no segundo mandato, a evolução do salário-mínimo passou a ser pautada por regra estabelecida em acordo com o governo com as centrais sindicais, que previa percentual de reajuste igual à taxa de inflação acumulada no ano anterior acrescida da taxa de crescimento do PIB de dois anos antes. Ao longo de oito anos do governo Lula, o valor nominal do salário-mínimo aumentou 155% enquanto a inflação acumulada, medida pelo IPCA, foi de 56,7%. O aumento real acumulado foi de quase 63% (Werneck, 2014, p. 370). Em consequência essa elevação tão rápida do valor real do salário-mínimo teve grande impacto sobre as contas públicas.

Ao mesmo tempo, ressalta Werneck (2014), seja em função das políticas

redistributivas, seja em decorrência do crescimento econômico mais rápido e de seus efeitos sobre o mercado de trabalho, num quadro de crescente escassez de mão de obra, houve redução expressiva no grau de desigualdade da distribuição de renda ao longo dos mandatos do Presidente Lula. A renda *per capita* dos 20% mais pobres cresceu muito rapidamente do que a dos 10% mais ricos. A redução da pobreza que havia sido possibilitada pela estabilização da economia no governo anterior foi marcadamente acentuada no período Lula (Werneck, 2014, p. 370).

Também é importante salientar que na contramão do esforço de redução da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda, conduzidos nos dois mandatos, o governo Lula - e prática também continuada no governo Dilma (2011-2016) - promoveu também programas que implicaram dispendiosa distribuição de benesses estatais a grandes empresas. Entre tais programas citamos a política de escolha de “campeãs nacionais” promovida pelo BNDES, com vultuosos empréstimos subsidiados de longo prazo concedido pelo banco, financiados pelo Tesouro com recursos provenientes da emissão de dívida pública. Werneck (2014) aponta que tais generosos subsídios implícitos e explícitos concedidos as grandes empresas superavam os custos da transferência de renda aos mais pobres por meio do Bolsa Família.

Em relação ao desempenho da economia nesse período, Laura Carvalho (2018) identifica a alta dos preços das commodities e três fatores propulsores da decolagem da economia brasileira a partir de 2006, em que o melhor desempenho da economia se deu pela alta dos preços dos commodities e por três pilares de crescimento: distribuição de renda, expansão do crédito e investimentos públicos. Sendo o crescimento maior do PIB e de vários de seus componentes é acompanhado de inflação menor, dívida pública e externa em queda e acúmulo expressivo de reservas internacionais. Fatores que possibilitaram dinamizar o mercado interno, expandindo as vendas das empresas e estimulando as decisões de investimento para atender a essa demanda maior. A alta dos preços dos commodities reforçou esse processo, com aumento de investimentos e recursos disponíveis para o investimento nos próprios setores produtores de commodities (destacando a Petrobras), do mesmo modo que gerou efeitos em cadeia para os setores relacionados (como fornecedores) e elevando a arrecadação do governo, auxiliando a criar espaço fiscal para a expansão dos investimentos públicos.

Em síntese, para Carvalho (2018) o melhor desempenho econômico e a redução da pobreza se deu por meio: dos programas de transferência de renda para as classes mais pobres, especialmente o bolsa-família; os aumentos do salário mínimo em percentuais acima da inflação acumula-

da no período anterior; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para a infraestrutura e com total programado de R\$503,9 bilhões (US\$252,9 bilhões à taxa de câmbio média de 2007) para o período 2007-2010, dos quais R\$287 bilhões (56,9% do total) proviriam do setor público (empresas estatais e orçamento público); e os mecanismos de estímulo ao crédito para as famílias.

Assim, Carvalho teve a oportunidade de mostrar que diferentemente do “milagre” econômico do regime militar (1968-1973), em que se registraram no Brasil taxas médias de crescimento anuais de cerca de 10%, mas enorme concentração de renda no topo da pirâmide salarial, no período decorrido entre 2006 e 2010 o país conseguiu, simultaneamente, crescer à média de 4,5% ao ano e reduzir o nível de desigualdade social, que a autora denomina de “Milagrinho”. Em outras palavras, ainda que os salários tenham ficado menos concentrados nos anos 2000 graças ao crescimento acelerado dos rendimentos dos trabalhadores da base da pirâmide, em grande medida fruto da valorização do salário-mínimo e do crescimento de setores muito intensivos em mão de obra menos qualificada, a renda do capital cresceu ainda mais e se manteve concentrada nas mãos dos mais ricos.

3. Estado e Redistribuição de Renda: como mitigadores da pobreza e desigualdades

Como já aludido no presente artigo, o Estado é o principal protagonista das políticas voltadas para a redução das desigualdades socioeconômicas. Sendo as políticas sociais e tributárias, bem como a oferta de bens públicos, mecanismos fundamentais para interferir nas estruturas domésticas de desigualdades. Todavia, a maneira e a intensidade como o Estado utiliza seus instrumentos redistributivos podem variar consideravelmente. Dado interessante é a compilação de referências elaborada pelo World Bank, ao desvelar comparativamente o nível de concentração de renda antes e depois de impostos e transferências. Conforme analisa Costa (2019), o coeficiente de Gini, antes dos impostos e transferências entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e entre os países da América Latina, é virtualmente idêntico. Em outras palavras, a economia de mercado gera um nível de desigualdade mais ou menos similar nos dois grupos de países. No entanto, ao comparar o coeficiente final de Gini, após a intervenção do Estado é muito maior nos países da América Latina do que nos da Europa. Dando-se que a comparação entre Alemanha e Peru elucida essa tendência geral, segundo Costa (2019, p. 63):

o coeficiente de Gini, em ambos os países, antes de impostos e transferências, é de cerca de 0,50. Depois de deduzidos os impostos e as transferências do Estado aos cidadãos, ele cai para 0,30; enquanto, no Peru, mantém-se no mesmo patamar. Ou seja, do ponto de vista meramente do coeficiente de Gini, o peso do Estado peruano na redistribuição de renda é nulo; na Alemanha, o Estado é capaz de cortar as desigualdades de renda produzidas pelo mercado quase pela metade.

Salientamos que as considerações supracitadas levam em conta apenas os dados de renda. Sendo assim, apesar dos padrões distintos de transferências de Estado expliquem parcialmente esses resultados contrastantes da intervenção estatal na Europa e na América Latina, a principal diferença está na estrutura tributária, muito mais progressiva na Europa. De sorte que em países onde houve reformas tributárias, estas buscaram, em geral, mais eficiência na arrecadação, mas sem mudar a estrutura previamente existente – ou seja, os sistemas tributários continuam sendo baseados na alta taxação de salários e consumo e na baixa ou mesmo inexistente taxação de ganhos e lucros de capital (Costa, 2019).

Costa (2019) aponta que no caso do Brasil, a arrecadação total de impostos de fato aumentou: foi de 31,8% do produto interno bruto (PIB) em 2003 para 35,9% em 2012, excedendo o número médio de países da OCDE, que é de 34,6% (Castro, 2014). Muito embora, a composição das receitas tributárias no Brasil difere substancialmente daquela que existe nos países onde o Estado tem maior poder redistributivo. Dessa forma, enquanto os impostos indiretos que incidem sobre o consumo (e que são, por definição, regressivos, já que os pobres gastam com o consumo uma proporção maior de sua renda) representam 49,7% de todos os impostos cobrados no Brasil, eles configuram uma participação muito menor no total de impostos arrecadados nos países europeus – a exemplo: 29,2% na Alemanha e 27,3% na Noruega. No Brasil, a composição das receitas tributárias não variou substancialmente desde que o PT assumiu o poder. Igualmente é verdade para outras características regressivas do sistema tributário brasileiro, como a inexistência de taxação para dividendos – em países da OCDE, esse tributo pode chegar a 49,5% – e a baixa tributação da renda dos muito ricos – no Brasil, a maior alíquota é 27,5%, enquanto na Suécia, por exemplo, chega a 56,6% (Costa, 2019, p. 64). Por conseguinte, tal estrutura de arrecadação de impostos também é incapaz de alterar a

concentração de riqueza abrangendo propriedades e demais ativos.

Diante do exposto fica evidente que as políticas sociais implementadas nas últimas décadas no Brasil foram capazes mitigar a pobreza e, ao mesmo tempo, auferiu baixo impacto nas desigualdades, em comparação com o potencial redistributivo de reformas tributárias. Assim sendo, com o propósito de avaliar os impactos de diferentes estratégias adotadas pelos governos do PT na expansão de redes de seguridade social e direitos sociais, e como já apresentado em tópico anterior alguns dados do programa de transferência de renda Bolsa Família, debateremos, nesta seção, sobre o papel da valorização do salário-mínimo, bem como as cotas em universidades federais como percepções de combate às “desigualdades entrelaçadas” trabalhadas no início deste artigo. Por fim, destacaremos impacto do Estado na redistribuição de renda como potencial de reduzir desigualdades sociais e econômicas.

3.1. Política de Valorização do Salário-Mínimo

Com efeito, a política que mais efetivamente contribuiu para amortecer a desigualdade na distribuição de renda no Brasil foi a valorização do salário-mínimo, como exposto em tópico anterior. De fato, houve uma importante recuperação do valor real do salário-mínimo, equivalente a mais de 110% de valorização em duas décadas (acima de 70% entre 2004 e 2014). Ao passo que contraintuitivamente, analisa Kerstenetzky (2017), o principal canal por meio do qual o salário-mínimo afetou a desigualdade foram as transferências governamentais, não o mercado de trabalho, mas particularmente, a previdência social. Tal ação se explica pelo fato de 60% das aposentadorias do sistema público terem o valor exato do salário-mínimo. Se ao se considerar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como uma espécie de aposentadoria não contributiva, resulta que a previdência de modo geral, contributiva e não contributiva, foi responsável por pouco menos de metade da redução da desigualdade (46% – 47%). Não obstante, esse resultado sugere uma reapropriação das políticas previdenciárias como efetivo instrumento de redistribuição, por via da elevação do piso das aposentadorias.

Do mesmo modo que a formalização dos empregos reverteu a dinâmica das décadas de 1980 e 1990 nas quais a informalidade progredia. Em relação a outras formas de segmentação do mercado de trabalho, a formalização sobressaiu como o componente com o maior peso na redução da desigualdade salarial. Tal fenômeno não decorreu exclusivamente do crescimento econômico, uma vez que a intervenção pública foi o ímpeto

decisivo. Em que se destacaram inovações institucionais e legislativas, monitoramento dos postos de trabalho e ação efetiva da justiça do trabalho. Entre as inovações institucionais estão as medidas que facultaram aos trabalhadores em relações de trabalho informais contribuírem para a previdência, seja como microempreendedores (programa Microempreendedor Individual - MEI), seja como contribuintes individuais.

Kerstenetzky (2017, p. 27), ainda afirma que a desigualdade salarial como um todo recuou (de 55% para 48% de Gini), bem como as diferenças salariais entre grupos de gênero (de 43,8% para 34,5%) e de cor (de 107,8% para 73,6%, entre não negros e negros). Apesar de ainda elevados, os índices se contraíram de modo mais acentuado que na década anterior.

Contudo, a metodologia de ajuste do salário-mínimo que permitiu o aumento real nos últimos anos, apresenta um limite claro. Visto que seu aumento real está atrelado ao crescimento econômico – estamos presenciando no cenário atual brasileiro períodos de contração ou crescimento muito modesto do PIB – fazendo com que o salário-mínimo possa até reduzir-se em termos reais. Ora, se quando o mesmo está em alta, ele contribui para a diminuição das desigualdades sociais, quando cai, em termos reais, promove a concentração de renda não só em termos de classes e estratos, mas também em relação à distribuição de renda relativa a gênero e raça (Costa, 2019).

Com efeito, a valorização do salário-mínimo superou, em termos de contribuição para a redução da desigualdade e da pobreza extrema no país a partir de 2004, o Programa Bolsa Família. O que não se trata de negar que as transferências do Bolsa Família também contribuíram para esse efeito – visto que o Bolsa Família é um típico programa de focalização, cujo apoio político depende de pequeno percentual do PIB, como já aludido. Nesse sentido, a política do salário-mínimo se aproxima de uma política de redistribuição de corte universalista, envolvendo boa parte da população e transpassando as mais diversas situações socioeconômicas.

3.2. Cotas em Universidade Federais

Os governos de Lula e Dilma implementaram um conjunto relevante de novas políticas para mitigar as desigualdades associadas às categorias de gênero e raça. Segundo Costa (2019), a maioria das medidas implementadas concentra-se no combate à discriminação, que é apenas um entre vários mecanismos que atuam na reprodução de assimetrias raciais e de gênero. Além disso, as medidas adotadas atingem apenas um pequeno fragmento de brasileiros negros e mulheres. De modo que o programa de cotas introduzido

nas universidades federais do Brasil em 2012 é um desses casos (Brasil, 2012). Trata-se, em síntese, de uma norma federal que define parâmetros inclusivos, por meio da reserva de vagas, para o acesso às Instituições Federais de Educação Superior. O sistema de reserva de vagas para o acesso obedece a um misto de critérios em que o atendimento a um está condicionado ao cumprimento de outro. A lei prevê 50% das vagas por instituição devem se destinar a egressos da rede pública durante toda sua escolarização em nível médio. Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas, dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal per capita é igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de auto-declarados pretos, pardos e indígenas.

Não obstante, argumenta Costa (2019, p. 66), quando se leva em conta que em 2016 apenas aproximadamente 2 milhões de todos os 8,2 milhões de estudantes de graduação no Brasil estavam matriculados em instituições federais – e considerando que negros e indígenas representam cerca de 51% e 0,5% do total da população brasileira –, desvela que o programa de cotas federais distribuirá apenas cerca de 515 mil vagas em universidades de acordo com critérios raciais/étnicos. Portanto, mesmo que os egressos dos programas de cotas na universidade logrem obter boas colocações no mercado de trabalho, tais programas, devido a sua estrutura, beneficiam um grupo relativamente pequeno entre os mais de 100 milhões de negros e 800 mil indígenas que vivem no Brasil. Por isso, conclui o autor, seu impacto sobre as desigualdades socioeconômicas entre indígenas, negros e brancos no país será mínimo.

Ainda segundo Costa (2019), o objetivo da apresentação de argumentos críticos ao programa de cotas não é deslegitimá-lo, mas de avaliar seus efeitos. Haja vista que a intenção é mostrar que a análise convencional das desigualdades – norteadas nas diferenças individuais de renda –, é limitada para compreender o resultado de tais programas, cujo cerne não se fundamenta na redução das desigualdades de renda, mas sim no imperativo moral e político de combater o racismo e na redução das desigualdades de poder. Ao mesmo tempo em que quanto mais negros, mulheres e indígenas possuam um título acadêmico, contribuirão para remover preconceitos construídos ao longo de séculos de supremacia branca e masculina – espaços institucionais até então homogêneos – e para transformar a igualdade garantida no nível formal em experiência.

3.3. O Impacto do Estado na redistribuição de renda e na redução das desigualdades

Como visto, a política governamental do decênio 2004-2014 foi importante fator mediador, fomentaram a orientação pró-redistributivista firmada na Constituição de 1988, concomitantemente, não se contrapuseram à questão do financiamento regressivo – virtude e demérito de um mesmo período. Por crescimento redistributivo, entendemos, como o processo pelo qual a renda da população aumenta enquanto a desigualdade diminui, crescendo com mais intensidade nos estratos inferiores que nos estratos superiores da distribuição.

Sendo assim, a expansão da estrutura de oportunidades sociais seria de fulcral importância para a diminuição das distâncias econômicas e sociais especialmente entre os pobres, os remediados vulneráveis à pobreza e as classes médias. Por meio de serviços sociais públicos de qualidade que tenham a capacidade de ingerir não apenas nas condições de geração de rendimentos (via qualificação e produtividade) como também no próprio mercado de trabalho e as condições do trabalho em geral (formalizado, com rendimentos médios e relativamente baixa desigualdade de rendimentos). Nessa condição, o avanço brasileiro foi extremamente lento, insuficiente e sem estratégia definida.

Uma vez que os investimentos em saúde continuam subfinanciados, com gastos per capita baixos até para os padrões latino-americanos. Segundo Kerstenetzky (2017), a promessa de um sistema de saúde unificado está bem longe de ser realizada pois ainda são os recursos privados das famílias brasileiras que arcam financeiramente a maior parte dos gastos de saúde no país. Enquanto a educação, apresenta um notório subfinanciamento em termos de gasto por estudante, comparada com a região sul-americana, em todos os níveis educacionais, atingido de modo mais severo a educação infantil, superior e o ensino médio – explicitado no desempenho dos testes padronizados aplicados aos estudantes brasileiros egressos do ensino fundamental que são marcas da precariedade do nosso sistema educacional (Kerstenetzky, 2017). A despeito de que, argumenta a autora, estimativas calculam possíveis brechas nos gastos com educação e saúde para que os direitos sociais constitucionais fossem de fato contemplados, para isso o gasto equivalente deveria ser quase o dobro das proporções atuais dos gastos como o percentual do PIB, cerca de 8%. Mas como investir e expandir os gastos sociais em períodos de baixo crescimento econômico como vivenciado nos últimos anos?

Para isto, alguns autores como Costa (2019), Medeiros (2016) e Kerste-

netzky (2017), apontam a necessidade de um esforço tributário para um real entrega dos direitos sociais – previstos na Constituição de 1988 –, com previsíveis impactos redistributivos. De modo a instituir uma reforma tributária que acentuasse a progressividade da arrecadação. Visto que o Brasil quando comparado com países da OCDE ou mesmo com o Chile, na mesma região, tem sua carga tributária desproporcionalmente baseada em tributos indiretos (51% em 2013), que oneram os mais pobres (porque gastam parcelas muito mais significativas de sua renda em consumo, do que os mais ricos). O único imposto progressivo no Brasil é o imposto de renda, mesmo assim a alíquota média é baixa, e diminui com o aumento da renda no topo da distribuição. Sendo a alíquota marginal de 27,5%, que se abate com maior vigor sobre rendimentos relativamente baixos, é inferior até mesmo às praticadas em países como os Estados Unidos, 39,6%, e o Chile, 40% (Kerstenetzky, 2017, p. 29). Em outras palavras, há baixa tributação da renda dos muito ricos no Brasil, a maior alíquota é 27,5%, enquanto na Suécia, por exemplo, chega a 56,6%. Isso também é verdade, argumenta Costa (2019, p. 64), para outras características regressivas do sistema tributário brasileiro, como a inexistência de taxação para dividendos – mais uma vez, nos países da OCDE, esse tributo pode chegar a 49,5%, como no Canadá, ou mesmo a 51%, na Irlanda.

Visto o exposto, e conforme explicita Kerstenetzky (2017), uma possível mudança na composição da carga tributária desonerando o consumo e os rendimentos mais baixos produziria impactos desconcentradores imediatos na distribuição de renda e reduziria a pobreza da renda disponível das famílias, atualmente inflada justamente por conta de impostos sobre o consumo. Equitativamente, aponta Costa (2019, p. 65), no que diz respeito à concentração de renda, a introdução de uma tributação de 15% para os lucros financeiros e de capital, combinada com alíquotas de 35% e 40% para altos salários, poderia reduzir o coeficiente de Gini em cerca de 20%. Bem como esses recursos adicionais encontrariam gastos à altura, como os necessários para a provisão de serviços sociais públicos universais de qualidade. De fato, a universalização contemplada na Carta Magna de 1988 com o intuito de servir não apenas aos pobres, a classe média e aos mais ricos, implicaria em gastos substanciais elevando a carga tributária caso outros gastos não sociais não se contraíssem. Contudo, a instituição de impostos diretos progressivos sobre renda e riqueza seriam essenciais. Afinado com a ampliação da carga tributária e a participação de impostos progressivos contribuiria consideravelmente para melhorar o perfil de financiamento do Estado brasileiro (Kerstenetzky, 2017).

Considerações Finais

Conforme esboçado ao longo deste artigo, no decênio 2004-2014 o Brasil teve a capacidade – ainda que limitada – de combate significativo da pobreza de renda e da desigualdade na distribuição de renda. Representando quedas históricas nos indicadores e melhora considerável na vida dos indivíduos dos segmentos sociais mais pobres, esse esforço também é notável em comparação aos países desenvolvidos e emergentes, na suavização das distâncias sociais. Possibilitando compreender a exegese das desigualdades e seu entrelaçamento, ou seja, capacitando-nos a visualizar os limites interseccionais entre os grupos das desigualdades de forma mais matizada, bem como desvelar outras insuficiências relativas aos aspectos das desigualdades não arrematadas pela perspectiva convencional.

Assim, os efeitos experimentados de redução da pobreza e da desigualdade de renda foram conduzidos em parte por políticas sociais, em parte pelo crescimento econômico experimentado no decênio, como demonstrado – viabilizando o incremento nos gastos sociais como um crescimento (re) distributivo. Dentre as políticas sociais destacamos: a política de valorização do salário-mínimo, notadamente pelo seu impacto sobre a redução das desigualdades; o programa de transferência Bolsa Família como auxiliador da redução, sobretudo, da extrema pobreza; e as ações afirmativas em instituições de ensino federal, como mitigadoras das assimetrias de poder e no combate ao racismo presente nas instituições nas relações cotidianas. Também salientamos a necessidade de uma reforma tributária para que garanta o vigor de expansão e continuidade das políticas sociais sobre as desigualdades e pobreza. De modo a validar os compromissos dos direitos sociais firmados na Constituição de 1988.

Contudo, a redução na desigualdade de renda não acarretou ao acesso menos desigual a bens socialmente relevantes, já que concentração de riqueza se conservou inalterada, praticamente, neste decênio. Dado que a manutenção da estrutura tributária regressiva, que isenta de tributação lucros financeiros e de capital e onera de forma penosa o consumo e a renda do trabalho. Sendo, portanto, uma das críticas a este período a ausência de políticas que promovam, estruturalmente, reformas mais profundas (tributária, urbana etc.) as quais não foram postas em prática – em sua maioria pelo custo político e pela correlação de forças incidente.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do Boom ao Caos Econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTEL, R. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez., 1997.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, nº 24, pg. 85-116, 1991.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro? Foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, p. 15-34, 2017.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F. “A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais”. Texto para Discussão, **Ipea**, n. 2170, fev. 2016.

TILLY, Charles. **Durable Inequality**. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press, 1999.

WERNECK, Rogério. Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2014.

A Axiologia de Miguel Reale na Resolução de Conflitos entre as Convenções de Varsóvia/Montreal e o Código de Defesa do Consumidor

Nilson Trevisan Torres

Maria Fernanda Caravana de Castro Moraes Ricci

Gabriel Rezende

Introdução

O regime jurídico do transporte aéreo internacional encontrou seu primeiro marco de unificação normativa na então denominada “Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional”, assinada em Varsóvia em 12 de outubro de 1929, usualmente chamada de “Convenção de Varsóvia”. O cenário histórico de sua criação foi marcado pela incipiência da aviação civil, o que demandava um sistema de proteção às companhias aéreas contra indenizações vultosas que pudessem inviabilizar o desenvolvimento da indústria aeronáutica global. Ressalta-se que a gênese do sistema de “responsabilidade tarifada” ocorreu nesta mesma Convenção, quando foi instituído o que a doutrina clássica denomina de “Sistema de Varsóvia”, caracterizado pela responsabilidade civil baseada em limites indenizatórios prefixados, ou ainda “indenização tarifada”. O objetivo era conferir previsibilidade e limites atinentes aos riscos operacionais envolvidos decorrentes da própria atividade da aviação civil, estabelecendo tetos para o ressarcimento em casos de morte, ferimentos de passageiros e avarias ou extravios de bagagens e cargas.

O Brasil, atento à necessidade de sua integração ao modal aéreo internacional, aderiu precocemente ao tratado. O processo de recepção da norma no ordenamento pátrio ocorreu quando o Estado brasileiro ratificou o texto original de 1929, incorporando-o formalmente através do Decreto nº 20.704, de 24 de novembro de 1932. Na época, a Convenção passou a reger de forma absoluta todos os contratos de transporte internacional, prevalecendo-se sobre as disposições de Direito Civil interno, dada a sua especialidade e a sua natureza de tratado internacional de unificação material.

Ao longo das décadas, o “Sistema de Varsóvia” foi atualizado por diversos protocolos (como o Protocolo de Haia, e as Convenções da Guatemala e de Montreal). No Brasil, essa evolução culminou na adesão à Convenção de Montreal de 1999, promulgada pelo Decreto nº 5.910/2006 (Brasil, 2006),

que modernizou o regime de Varsóvia, embora mantendo a essência da unificação das regras de responsabilidade. É importante acrescentar que com relação especificamente à Convenção da Guatemala (Conferência Internacional de Direito Aéreo, 1971), não existe nenhum decreto brasileiro específico que a tenha integrado ao ordenamento jurídico pátrio, diferente do ocorrido com as Convenções de Varsóvia e Montreal.

A relevância histórica da adesão brasileira à Convenção de Varsóvia ganhou novos contornos com a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990, CDC – Brasil, 1990). Até maio de 2017, prevalecia na Suprema Corte o entendimento de prevalência das normas do CDC (Brasil, 1990), em detrimento das Convenções Internacionais, como a Convenção de Montreal, que foi precedida pela Convenção de Varsóvia, aos casos de reparação de danos, em transporte aéreo internacional.

O embate entre a reparação integral do CDC (Brasil, 1990) e a indenização limitada da Convenção de Varsóvia/Montreal foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal somente em maio de 2017, no julgamento do “Tema 210” (RE 636.331/RJ - Brasil, 2017). Neste julgamento a Suprema Corte fixou a seguinte tese:

Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor.

(RE 636.331/RJ - Brasil, 2017)

Neste ponto, esclarece-se o objetivo primordial deste estudo: demonstrar que a prevalência das Convenções de Varsóvia e Montreal sobre o Código de Defesa do Consumidor, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 210, representa uma mitigação indevida de garantias fundamentais, especialmente à luz da teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale, exigindo uma releitura axiológica do conflito normativo em favor da proteção do consumidor.

2. Metodologia adotada para o trabalho

Um problema pode ser compreendido como uma situação ou um acon-

tecimento que necessita de uma solução. Em uma perspectiva conceitual, são situações em que um indivíduo necessita resolver, mas não dispõe de uma forma direta que a leve à solução (Pozo, 1998, p. 15). Assim, conforme Pozo (1998, p. 16), para definir uma situação-problema, ela deve ser complexa o suficiente para provocar a reflexão ou uma tomada de decisão de qual passos seguir para encontrar a solução.

Pensar sobre as estratégias utilizadas na solução de uma situação possibilita, ao estudante, planejar e organizar suas próprias atividades de resolução de problemas, seguindo um conjunto de regras que configuram uma lógica (Sneider *et al.*, 2014, p. 21-22).

A lógica tem papel importante na elucidação de problemas, tendo suas raízes estabelecidas na época de Aristóteles, mais propriamente no estudo dos silogismos. Atualmente, a lógica é utilizada em diversas áreas de conhecimento técnicas de modelagem computacional e em simulações de cenários para resolução de problemas de alta complexidade, em um mundo onde a informação é armazenada, acessada e manipulada por software (Riley e Hunt, 2014, p. 5).

Segundo Wing (2006, p. 33), o pensamento computacional faz uso de conceitos da ciência da computação para criar estratégias para a resolução de problemas que podem ser aplicadas a toda e qualquer área do conhecimento, ou seja, o pensamento computacional pode ser entendido como a forma como os cientistas da computação pensam, racionalizam e resolvem problemas.

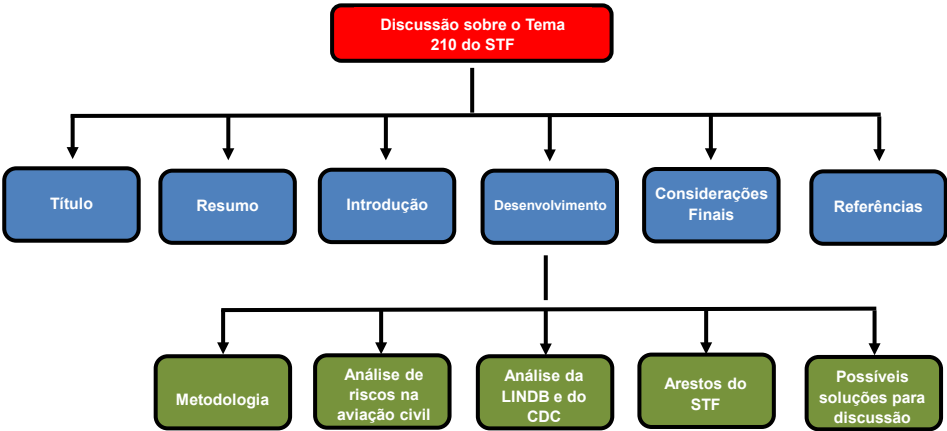
Para abordar o embate entre a reparação integral de danos prevista pelo CDC (Brasil, 1990) e a indenização limitada da Convenção de Varsóvia/Montreal, a pesquisa utilizou o método dedutivo, haja vista que parte de dados genéricos estatuídos na própria doutrina jurídica para se chegar àquilo que é específico (por meio da LINDB, do tratamento das antinomias, da jurisprudência do STF e dos fundamentos legais destas jurisprudências).

Quanto ao procedimento, valeu-se do método comparativo, não se limitando apenas a combinar os princípios atrelados a este embate entre si, mas também expor jurisprudências, e apresentar as fundamentações legais que amparam os seus resultados e as suas possibilidades. Por fim, a investigação pautou-se pelo método bibliográfico, buscando referências teóricas na doutrina e na própria jurisprudência realizando, desse modo, uma breve atualização sobre o tema.

Adotou-se, portanto, a metodologia do pensamento computacional, com a decomposição do problema em partes menores, inclusive com uma breve análise de riscos envolvidos na aviação civil, até se concluir pela proposta

da implementação de possíveis soluções para fundamentar a prevalência do CDC (Brasil, 1990), em relação aos tratados internacionais, na reparação de danos em casos de transporte aéreo internacional, de acordo com a Figura 1.

Figura 1 – Metodologia do pensamento computacional adotada no trabalho



Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

2.1 Análise de riscos na aviação civil

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidada em um importante julgado de 25 de novembro de 2010³⁹, ratificou a aplicação da Teoria do Risco Proveito ao setor aeroespacial, ao estabelecer que os riscos são intrínsecos à exploração da atividade econômica. Sob essa ótica, estabeleceu ainda que eventos de natureza técnica ou operacional não podem ser tipificados como caso fortuito excludente de responsabilidade, dada a previsibilidade sistêmica do perigo inerente, de acordo com o teor do Recurso Especial nº 1.132.804/SP (Brasil, 2010).

Diante do estado da arte tecnológico em 2026, torna-se imperativo compreender a gestão de riscos sistêmicos não como eventos isolados, mas como uma rede de fatores interdependentes que afetam a segurança operacional global. À luz da ausência de literatura que segregue de forma estanque a natureza dos danos na aviação civil comercial, tanto nacional, como internacional, assume-se que as variáveis de risco aqui delineadas operam de forma holística, impactando tanto a esfera material quanto a moral dentro do ecossistema da própria aviação civil nacional e internacional.

A segurança operacional na aviação comercial fundamenta-se em uma

39- STJ, AgRg no Ag 1.343.941/RJ, 3ª Turma, Rel. Des. Conv. Vasco Della Giustina, j. 18.11.2010, DJe 25.11.2010.

gestão de riscos complexa e multidimensional, que transcende o binômio homem-máquina para integrar fatores ambientais, organizacionais e geopolíticos. O gerenciamento moderno classifica as ameaças em categorias críticas: fatores humanos (fadiga, estresse e falhas de comunicação), deficiências técnicas (falhas mecânicas e obsolescência de sistemas) e variáveis ambientais (clima adverso e risco aviário).

Somam-se a esse cenário novos desafios contemporâneos, como a vulnerabilidade a ataques cibernéticos em sistemas digitalizados e a volatilidade geopolítica que impacta a cadeia logística. No âmbito operacional em solo, a mitigação de riscos envolve procedimentos rigorosos de manutenção e segurança industrial, como o aterramento de aeronaves para prevenir descargas eletrostáticas durante o abastecimento. Nesse contexto, a mitigação de vulnerabilidades na aviação civil é estruturada através da Avaliação de Risco Operacional (ARO), instrumento técnico-normativo alinhado às diretrizes da ANAC para o mapeamento de perigos e o estabelecimento de barreiras preventivas. Esta gestão é operacionalizada pelo Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO ou *Safety Management System* -SMS), que adota uma postura proativa e sistêmica na identificação de desvios e na implementação de ações corretivas, garantindo a resiliência do sistema frente a falhas latentes e eventos disruptivos.

Complementarmente, a resiliência do setor fundamenta-se na aplicação de medidas mitigadoras rigorosas - abrangendo desde protocolos de segurança industrial, como o aterramento em operações de abastecimento, até o desenvolvimento tecnológico contínuo. No âmbito financeiro, a transferência de riscos via contratação de seguros especializados atua como salvaguarda contra contingências de natureza política e de inadimplência. Diante da complexidade do ecossistema aeronáutico contemporâneo, a gestão de riscos transcende os fatores tradicionais, integrando variáveis de cibersegurança e dinâmicas socioeconômicas para garantir a sustentabilidade e a integridade das operações em um cenário global volátil.

O Guia para Gerenciamento de Riscos na Aviação Civil⁴⁰ constitui um referencial metodológico essencial para a implementação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) pelos Provedores de Serviços de Aviação Civil (PSAC). Alinhado à estrutura de governança regulatória, o guia provê diretrizes para a identificação e quantificação de ameaças, sem prejuízo às exigências dos Regulamentos Brasileiros de Aviação.

40- Este Guia é um material de apoio que foi elaborado no âmbito do Programa de Segurança Operacional Específico (PSOE) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O PSOE-ANAC contempla as diretrizes e os requisitos para orientar a implantação e o desenvolvimento de Sistemas de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), representando o compromisso da ANAC com a melhoria contínua nos níveis de segurança operacional da aviação civil brasileira. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/gerenciamento%20_risco_aviao.pdf. Acesso em: 02 jan 2026.

ção Civil (RBAC). Este guia utiliza uma metodologia que é fundamentada na aplicação da Matriz de Avaliação de Risco, que correlaciona a probabilidade de ocorrência à severidade de seus efeitos. Esse cruzamento analítico permite determinar o índice de tolerabilidade ao risco, classificando-o em níveis que orientam a tomada de decisão estratégica: a aceitabilidade do risco ou, alternativamente, determinar a necessidade de implementação de medidas mitigadoras para redução aos níveis ALARP (*As Low As Reasonably Practicable*) ou ainda, em casos de criticidade elevada, proceder a interrupção da operação.

Historicamente, a análise de riscos em acidentes na aviação comercial restringia-se ao binômio tecnologia e operadores humanos. Todavia, observa-se que os sinistros aeronáuticos contemporâneos não derivam de um evento isolado, mas de uma complexa convergência de fatores sistêmicos (Reason, 1990). Embora a falha técnica tenha sido o foco inicial das investigações, o aumento da confiabilidade tecnológica deslocou onexo causal prioritariamente para o desempenho humano e, em perspectivas mais recentes, para a cultura organizacional e os processos institucionais. Conforme destaca a *International Civil Aviation Organization* (ICAO, 2013), a segurança operacional deve ser compreendida sob uma ótica multicausal, na qual as defesas do sistema falham de forma latente. Verifica-se a inclusão de referências à gestão de riscos sistêmicos, que é a norma atual da aviação civil internacional.

Hoje, o transporte aéreo é reconhecido como o modal de transporte de maior segurança estatística. Tal desempenho é atribuído à sinergia e à estrita integração entre as diversas organizações que compõem o ecossistema aeronáutico, o que fomenta a resiliência sistêmica e a eficácia das medidas de segurança operacional (Santos e Melicio, 2019). Mesmo assim, dentre os acidentes que ocorrem, segundo Samarra (2023), com base na análise estatística de dados oriundos da *Aviation Safety Network* dos Estados Unidos, cerca de 67% dos acidentes aéreos possuem, como causa, o erro humano:

O erro humano é a maior causa raiz dos acidentes aéreos com uma percentagem de 67%, embora todas as medidas mitigadoras para a diminuição dos erros humanos e também das falhas técnicas com novas tecnologias implementadas, os mesmos continuam a ser as principais causas embora o número de acidentes seja atualmente mais reduzido devido a todas as alterações efetuadas ao longo dos anos. Foi possível correlacionar o erro humano

com os recursos humanos existentes no ativo de modo a verificar se ambos podiam estar ligados, pois na análise foi possível concluir que estão fortemente correlacionados negativamente, ou seja, quando há mais profissionais nas operações de um voo há menos acidentes e vice-versa. O erro humano tem uma tendência decrescente assim como as falhas técnicas, no entanto, para além de ser a maior causa de acidentes os erros humanos são ainda a maior causa de feridos e fatalidades, a menor causa corresponde a sabotagem. As causas por sabotagem são neste momento nulas e prevê-se que continuem nulas nos próximos anos, há também um grande controle a bordo dos aviões e nos aeroportos de modo que seja cada vez mais difícil levar a cabo um ato ilícito. (Samarra, 2023, p. 86).

Samarra (2023) afirma ainda que o fator técnico e o ambiental têm tido alguma relevância nos acidentes aéreos, ainda que em pequena porcentagem, e que novas tecnologias e novos procedimentos têm sido introduzidos para que os erros sejam cada vez menores. A Dissertação de Mestrado de Samarra (2023) apresenta gráficos estatísticos de grande interesse para aqueles que desejarem se aprofundar no assunto. Em uma rápida conclusão, o erro humano continua sendo o grande fator causador de danos, quer seja na modalidade material, ou moral.

2.2 Análise da LINDB e do CDC

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-lei n. 4.657/1942 (Brasil, 1942), traz também em seu bojo as fontes do Direito, em complemento à CF/88 (Brasil, 1988), e é considerada como sendo uma norma de sobredireito (*lex legum*), ou ainda um conjunto de normas sobre normas. O seu art. 4º estabelece as denominadas formas de integração da norma jurídica, que são, segundo Tartuce (2025, p. 6), “ferramentas para a correção do sistema, quando não houver norma prevista para o caso concreto”. Apesar do art. 140 do novo estatuto processual (Brasil, 2015) não fazer menção expressa à analogia, aos costumes e aos princípios gerais do direito, como era expresso no art. 126 do CPC/1973 (Brasil, 1973), o novel estatuto remete a sua incidência ao conteúdo do art. 4º da LINDB. Ainda segundo Tartuce (2025, p. 6): “Nesse sentido pode-se utilizar a seguinte frase, transmitida por Maria Helena Diniz no curso de Mestrado da PUCSP, e de

conteúdo interessante: ‘O Direito não é lacunoso, mas há lacunas’”. Como é sabido, o próprio ordenamento jurídico prevê o preenchimento destas lacunas nos Arts. 4º e 5º da LINDB (Brasil, 1942), também no teor art. 8º do novo estatuto processual (Brasil, 2015), e ainda na própria Constituição Federal (em estrita observância aos princípios da segurança jurídica e da paz social - Preâmbulo; art. 5º, *caput*; art. 5º, Inc XXXVI, art. 5º, § 2º; art. 6º, *caput*; e art. 144 da CF/88, entre outros – Brasil, 1988).

O art. 6º da LINDB (Brasil, 1942) consagra o princípio da segurança jurídica ao salvaguardar o direito adquirido⁴¹, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada — institutos igualmente alçados a garantias fundamentais pelo art. 5º, XXXVI, da CF/88 (Brasil, 1988). Não obstante a rigidez de tais garantias, visando uma melhor possibilidade de adaptação às mudanças sociais, a doutrina e a jurisprudência contemporâneas têm admitido a sua “relativização” em face de outros valores constitucionais. Exemplo notável ocorre nas ações de investigação de paternidade, em que a coisa julgada⁴² cede espaço ao direito à identidade biológica e à dignidade da pessoa humana⁴³, permitindo a rediscussão de demandas julgadas improcedentes antes do advento do exame de DNA⁴⁴.

A referida “relativização” impõe uma análise rigorosa dos fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal ao preterir as normas do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), que é um diploma de ordem pública e interesse social. Ressalte-se que a defesa do consumidor goza de *status*

41- Nos termos do parágrafo único do art. 2.035 do Código em vigor, em direito intertemporal, observa-se o chamado “princípio da retroatividade motivada” (Tartuce, 2025, p. 37), onde normas de ordem pública relativas à função social da propriedade e dos contratos podem retroagir.

42- A ideia da “relativização da coisa julgada” se conecta com regimes totalitários, como o Nazismo, que manipulou o Direito e a Justiça, quebrando a segurança jurídica com leis autoritárias (como a Lei para Intervenção do Ministério Público de 1941) para justificar atrocidades, contrastando-se com a justiça formal, mas falha, desde o julgamento inicial de Hitler (*Putsch da Cervejaria* - 1924), mostrando a fragilidade do positivismo jurídico frente a um poder político desvirtuado, onde a “justiça” do *Reich* se sobrepôs à legalidade. Neste evento do *Putsch da Cervejaria* – 1924, Hitler foi julgado por traição e, apesar da lei prever deportação (ele era austríaco), o juiz permitiu que ele usasse o tribunal como palanque político, e a sua sentença foi branda, com a sua rápida soltura, após a compilação de seu livro ideológico intitulado *Mein Kampf*. Isso mostra uma falha no positivismo jurídico, onde a lei não foi aplicada rigidamente contra um inimigo do Estado. Em 1941, Hitler assinou a Lei para a Intervenção do Ministério Público no Processo Civil, dando ao procurador o poder de questionar sentenças, não por legalidade, mas se elas estavam em conformidade com os “interesses do *Reich*” e os “anseios do povo alemão”.

43- No sentido da sua super valoração, segundo Tartuce (2025, p. 92): “Trata-se do *superprincípio* ou *princípio dos princípios*, como se afirma em sentido geral. A proteção da dignidade humana, a partir do modelo de Kant, constitui o principal fundamento da *personalização do Direito Civil*, da valorização da pessoa humana em detrimento do patrimônio. Como bem afirma Rosa Maria de Andrade Nery, ‘o princípio da dignidade humana é o princípio fundamental do direito. É o primeiro. O mais importante. Como não poderia deixar de ser, é o princípio mais importante do direito privado e é o que rege todos os outros princípios[...]’.

44- Segundo Tartuce (2025, p. 602-603) como inovação, na busca da verdade real, houve o advento da Súmula 301 do STJ (Brasil, 2004), segundo a qual “em ação investigatória de paternidade, a recusa do suposto pai a submeter-se a exame de DNA induz a presunção *juris tantum* de paternidade”. Um dos julgados que gerou a Súmula tratou de um caso em que o suposto pai, por mais de dez vezes, se negou a fazer o dito exame. Desta forma, quando entrou em vigor a Lei 12.004/2009, foi acrescentado na Lei 8.560/1992, um art. 2-A com o referido teor. Após uma longa tramitação no Congresso Nacional, a Lei 14.138/2021 (Brasil, 2021) acrescentou ainda um § 2º ao art. 2-A da Lei 8.560/1992 (Brasil, 1992), ao permitir, e sede de ação de investigação de paternidade, a realização de exame de pareamento de código genético (DNA), em parentes do suposto pai. A Lei 14.138/2021 (Brasil, 2021) ainda considerou que a recusa do parente deixasse de ser um mero indicio do vínculo biológico, passando a gerar também uma presunção.

constitucional (constando dos art. 5º, XXXII e art. 170, V, da CF/88 – Brasil, 1988), integrando o rol de garantias fundamentais por força do art. 5º, § 2º, da Constituição (Brasil, 1988). Sob essa ótica, a proteção consumerista vincula-se umbilicalmente ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que torna sua mitigação uma questão de alta complexidade jurídica.

Importa ressaltar que o perigo dessa “relativização” reside na fragilização do sistema jurídico. Historicamente, a subversão de princípios gerais foi o mecanismo que permitiu ao regime nazista transformar o Direito em mero aparato de coerção ideológica, substituindo a busca pela justiça equânime pela vontade impositiva de um partido.

Além da atual “tendência de relativização” apresentada, o grande interesse do estudo desta importante norma de sobredireito está no enunciado do seu art. 17 (LINDB - Brasil, 1942), ao dispor que: “As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”.

Por outro lado, o atual CDC (Brasil, 1990) regulamenta o princípio da defesa do consumidor por força dos art. 5º, Inc. XXXII, e art. 170, V, da CF/88 (Brasil, 1988), consagrando, em seu conteúdo, o princípio da reparação integral de danos, pelo qual o consumidor tem direito ao ressarcimento integral pelos prejuízos materiais e morais causados pelo fornecimento de produtos, prestação de serviços ou má informação a eles relacionados.

Não obstante sua natureza de lei ordinária, o Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990) é reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência superior (STF e STJ⁴⁵) como sendo uma norma principiológica⁴⁶ e de ordem pública (art. 1º, CDC - como visto frequentemente em julgados que citam este artigo^{47;48}). Tal natureza jurídica confere às suas disposições o caráter de normas cogentes, permitindo ao magistrado aplicá-las de ofício — como na inversão do ônus da prova ou na declaração de abusividade contratual

45- O STF e o STJ firmam entendimento de que o CDC (Código de Defesa do Consumidor - Brasil, 1990) é norma de ordem pública e interesse social, conforme o art. 1º do CDC, o que permite a aplicação de ofício pelo juiz, dispensa formalidades, e torna suas normas cogentes (obrigatórias), não podendo ser afastadas por convenção das partes, com foco na proteção do consumidor, como visto em decisões sobre inversão de ônus da prova e repetição de indébito. O CDC (Brasil, 1990) regulamenta o princípio da defesa do consumidor previsto no art. 170, V, da CF/88 (Brasil, 1988), reforçando seu caráter fundamental e de ordem pública, o que permite até mesmo a edição de normas estaduais complementares.

46- “[...] o direito consumerista pode ser utilizado como norma principiológica mesmo que inexistir relação de consumo entre as partes litigantes porque as disposições do CDC veiculam cláusulas criadas para proteger o consumidor de práticas abusivas e desleais do fornecedor de serviços, inclusive as que proíbem a propaganda enganosa” (STJ – REsp 1.552.550/SP – Terceira Turma – Rel. Min. Moura Ribeiro – j. 01.03.2016 – DJe 22.04.2016) (Brasil, 2016).

47- O REsp 1.568.244/RJ (STJ - Brasil, 2016) afirmou que o CDC é norma cogente e de ordem pública, aplicando-se imediatamente, especialmente em reajustes de planos de saúde.

48- A Súmula 297 do STJ (“O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras” – Brasil, 2004) estabelece que a relação entre bancos e clientes é de consumo, ou seja, os bancos são fornecedores e os clientes, consumidores, permitindo a aplicação do CDC (Brasil, 1990) em casos de contratos bancários, serviços e cobranças indevidas, como fraudes ou juros abusivos, reforçando a proteção do consumidor no sistema financeiro nacional.

- sem que isso configure um julgamento *ultra petita*. Um exemplo dessa característica cogente é a repetição de indébito em dobro (art. 42, parágrafo único, CDC - Brasil, 1990), cuja aplicação, conforme o entendimento consolidado do STJ⁴⁹, prescinde da prova de má-fé, sobrepondo-se à autonomia da vontade das partes. Em síntese, o STF e os tribunais superiores já pacificaram o entendimento que o CDC (Brasil, 1990) é um microsistema jurídico que visa proteger o elo mais fraco da relação de consumo, no caso o consumidor, conferindo-lhe força de lei pública, não derogável por vontade das partes.

2.3 Arestos do STF

Segundo Tartuce (2025, p. 43), se existir danos^{50;51} materiais no caso concreto⁵², tanto nas modalidades de danos emergentes ou lucros cessantes, danos morais⁵³ ou outras modalidades de prejuízos, o consumidor terá direito à reparação integral, sendo vedado qualquer tipo de tariffação prevista, seja jurisprudencial, seja por convenção internacional. No presente trabalho apresenta-se três arestos colacionados que, segundo Tartuce (2025, p. 43-44), ratificam a tese ora apresentada:

Recurso extraordinário. Danos morais decorrentes de atraso ocorrido em voo internacional. Aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Matéria infraconstitucional. Não Conhecimento. 1. O princípio da defesa do consumidor se aplica a todo o capítulo constitucional da atividade econômica. 2. Afastam-se as normas especiais do Código Brasileiro da Aeronáutica e da Convenção de Varsóvia quando implicarem retrocesso social ou vilipêndio aos direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor. 3. Não cabe discutir, na instância

49- A jurisprudência do STJ, especialmente após os julgamentos dos EAREsp 300.663/RS (Brasil, 2015) e EAREsp 1.501.756-SC (Brasil, 2024), consolida que a repetição de indébito em dobro é devida independentemente de má-fé, bastando a cobrança indevida contrária à boa-fé objetiva (erro justificável), e possui caráter cogente (ordem pública), não podendo ser afastada por acordo, protegendo o consumidor e coibindo práticas abusivas, com o ônus da prova do engano justificável sendo do fornecedor, segundo entendimento do STJ e TJDFT.

50- Com o advento do *Lex Poetelia Papiria*, no direito romano, o devedor deixaria de pagar com a própria integridade física (responsabilidade corporal), passando a responder pelas dívidas/obrigações por meio de seus bens. Desde então, demonstra-se um histórico evolutivo pertinente (Simão, 2011, p.173).

51- “Foi em 326 a.C., com a edição da *Lex Poetelia Papiria*, que o *nexum* perdeu sua força executória, ou seja, ocorreu a supressão da *manus iniecio* e o credor não mais podia obrigar o devedor a trabalhar, ou mesmo castigá-lo. Em razão da falta de sanção pessoal, o próprio instituto do *nexum* caiu em desuso, e é por isso o direito romano o desconhecia em seu período clássico” (Simão, 2011, p.173).

52- “[...] toda conduta humana que, violando dever jurídico originário, causa prejuízo a outrem é fonte geradora de responsabilidade civil.” (Cavaliere Filho, 2012, p. 19).

53- A função do dano moral “majoritariamente, doutrina e jurisprudência entendem que a compensação do dano moral tem uma dupla função, função que é, a um só tempo, compensatória e punitiva” (Moraes, 2017, p. 225), e que tais funções são inerentes à concepção de dano moral e independe de comprovação de culpa nos casos de presunção e responsabilidade objetiva.

extraordinária, sobre a correta aplicação do Código de Defesa do Consumidor ou sobre a incidência, no caso concreto, de específicas normas de consumo veiculadas em legislação especial sobre o transporte aéreo internacional. Ofensa indireta à Constituição de República. 4. Recurso não conhecido. (STF RE 351.750-3/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Britto, j. 17.03.2009, *DJe* 25.09.2009, p. 69 - Brasil, 2009).

Agravo regimental no agravo de instrumento. Transporte aéreo internacional. Atraso de voo. Código de Defesa do Consumidor. Convenções internacionais. Responsabilidade objetiva. Riscos inerentes à atividade. Fundamento inatado. Súmula 283 do STF. Quantum indenizatório. Redução. Impossibilidade. Dissídio não configurado. 1. A jurisprudência dominante desta Corte Superior se orienta no sentido de prevalência das normas do CDC, em detrimento das Convenções Internacionais, como a Convenção de Montreal, precedida pela Convenção de Varsóvia, aos casos de atraso de voo, em transporte aéreo internacional. 2. O Tribunal de origem fundamentou sua decisão na responsabilidade objetiva da empresa aérea, tendo em vista que os riscos são inerentes à própria atividade desenvolvida, não podendo ser reconhecido o caso fortuito como causa excludente da responsabilização. Tais argumentos, porém, não foram atacados pela agravante, o que atrai, por analogia, a incidência da Súmula 283 do STF. 3. No que concerne à caracterização do dissenso pretoriano para redução do quantum indenizatório, impende ressaltar que as circunstâncias que levam o Tribunal de origem a fixar o valor da indenização por danos morais são de caráter personalíssimo e levam em conta questões subjetivas, o que dificulta ou mesmo impossibilita a comparação, de forma objetiva, para efeito de configuração da divergência, com outras decisões assemelhadas. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (STJ, AgRg no Ag 1.343.941/RJ, 3ª Turma, Rel. Des. Conv. Vasco Della Giustina, j. 18.11.2010, *DJe* 25.11.2010 - Brasil, 2010).

Agravo regimental. Recurso especial. Extravio de bagagem. Indenização ampla. Código de Defesa do Consumidor. 1. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que, após a edição do Código de Defesa do Consumidor, não mais prevalece a tarifação prevista na Convenção de Varsóvia. Incidência do princípio da ampla reparação. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido (STJ – AgRg – REsp 262.687/SP – Quarta Turma – Rel. Min. Fernando Gonçalves – j. 15.12.2009 – *DJe* 22.02.2010 – Brasil, 2010).

De acordo com os três arestos expostos, verifica-se que a Corte Superior já tinha o entendimento pacificado da “prevalência das normas do CDC, em detrimento das Convenções internacionais, como a Convenção de Montreal, precedida pela Convenção de Varsóvia”, em caso de danos em transporte aéreo internacional. Aconteceu que, em maio de 2017 o Pleno do Supremo Tribunal Federal acabou por concluir pela prevalência das Convenções internacionais sobre o CDC (Recurso Extraordinário 636.331/RJ – Brasil, 2017 – e Recurso Extraordinário no Agravo 766.618/SP – Brasil, 2023). No RE 636.331/RJ (Brasil, 2017), o Colegiado assentou a prevalência da Convenção de Varsóvia e dos demais acordos internacionais subscritos pelo Brasil em detrimento do CDC, não apenas na hipótese de extravio de bagagem. Em consequência, deu provimento ao recurso extraordinário para limitar o valor da condenação por danos materiais ao patamar estabelecido na Convenção de Varsóvia, com as modificações efetuadas pelos acordos internacionais posteriores. Ou seja, a tese apresentada por Tartuce (2025, p. 43), bem como toda a argumentação e fundamentação dos arestos apresentados, sofreram uma inversão de 180 graus em seu rumo. Fala-se em “relativização”, e ainda se fala em “antinomia”.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o conflito normativo entre o art. 14 do CDC (Brasil, 1990), que estabelece a responsabilidade objetiva e integral do fornecedor, e o art. 22 da Convenção de Varsóvia - que institui tetos indenizatórios, pacificou a questão sob a ótica da especialidade (“antinomia”) e do mandamento constitucional (“relativização”). Em sua fundamentação, a Corte rechaçou a tese de que os princípios de defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII e 170, V, da CF/88 - Brasil, 1988) impediriam, por si só, a aplicação de normas mais restritivas. Argumentou-se que a proteção ao consumidor, embora fundamental, deve coexistir harmonicamente com outras diretrizes da ordem econômica. Nesse sentido, destacou-se que

o art. 178 da CF/88 (Brasil, 1988) impõe expressamente a observância de acordos internacionais na regulação do transporte aéreo.

Quanto à hierarquia normativa, o STF esclareceu que o CDC e os tratados internacionais possuem o mesmo *status* de lei ordinária, ou seja, estão no mesmo patamar hierárquico, estão em igual estatura. Assim, inexistindo hierarquia entre eles, a solução da antinomia de segundo grau deve ser buscada nos outros critérios clássicos de hermenêutica: os metacritérios da especialidade e a cronologia. Sob esse prisma, as Convenções de Varsóvia e Montreal prevalecem sobre o CDC no transporte aéreo internacional por serem normas posteriores e específicas para a matéria. Com relação à decisão, segundo Tartuce (2025, p. 45): “Esclareça-se, por oportuno, que o *decisum* apenas diz respeito à limitação tabelada de danos materiais, não atingindo danos morais e outros danos extrapatrimoniais”. Para ratificar o entendimento do jurista, apresenta-se o aresto no âmbito do STJ em 2020 Tartuce (2025, p. 46):

O STF, no julgamento do RE nº 636.331/RJ, com repercussão geral reconhecida, fixou a seguinte tese jurídica: ‘Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor’. Referido entendimento tem aplicação apenas aos pedidos de reparação por danos materiais. As indenizações por danos morais decorrentes de extravio de bagagem e de atraso de voo não estão submetidas à tarifação prevista na Convenção de Montreal, devendo-se observar, nesses casos, a efetiva reparação do consumidor preceituada pelo CDC (STJ, REsp 1.842.066/RS, 3ª Turma, Rel. Min. Moura Ribeiro, j. 09.06.2020, *DJe* 15.06.2020 - Brasil, 2020).

Em 2023, o Tribunal Pleno do STF, em repercussão geral, concluiu que seu entendimento anterior não se aplicaria aos danos morais, o que inclui o prazo de prescrição, devendo incidir os cinco anos previstos no art. 27 do CDC (STF, ARE 766.618, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30.11.2023, com unanimidade – Brasil, 2023).

2.4 Possíveis soluções para discussão

A solução primordial residiria na aplicação da ontognoseologia jurídica Realeana, articulando-se o fato (a antinomia jurídica decorrente da prevalência de tratados internacionais sobre o Código de Defesa do Consumidor), o valor (a imperatividade da proteção do consumidor hipossuficiente ante os prejuízos experimentados) e a norma (a pretendida inovação legislativa). Propõe-se que, sob a égide do clamor social, ocorra a deflagração do processo legislativo para a edição de uma Emenda Constitucional. Esta norma reformadora poderá promover a integração axiológica entre o princípio da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, da CF/88 – Brasil, 1988) e o postulado da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88 – Brasil, 1988), estabelecendo uma interpretação autêntica do § 2º do art. 5º da Carta Magna. Tal medida consolidaria a supremacia absoluta dos direitos e garantias fundamentais sobre tratados internacionais, reafirmando o caráter subsidiário destes últimos quando em confronto com o núcleo essencial protetivo constitucional. Trata-se da solução técnica mais adequada para prover segurança jurídica e obstar a superveniência de conflitos antinômicos análogos futuros no ordenamento jurídico pátrio, ou seja, seria uma solução definitiva.

A segunda hipótese cogitada postula a inovação legislativa por meio da promulgação de um novo Código de Defesa do Consumidor (CDC). A estratégia consistiria na positivação interna de todo o arcabouço normativo contido nas convenções internacionais pertinentes. Objetiva-se, com essa medida, dirimir a antinomia jurídica aparente por meio da aplicação do metacrítério cronológico (*lex posterior derogat priori*). Desse modo, a lei interna mais recente prevaleceria sobre o tratado anterior, e ainda teria a vantagem do empate no metacrítério da especialidade, caso este venha a ser perquirido. Conquanto se afigure juridicamente viável por meio de lei ordinária, tal medida revela natureza meramente transitória (*pro tempore*). Sua eficácia restaria condicionada à eventual superveniência de um novo tratado internacional sobre a mesma matéria que, eventualmente ao ingressar no sistema jurídico pátrio, possivelmente restauraria a antinomia, exigindo nova ponderação sobre a prevalência normativa.

Ainda dentro dos conceitos da ontognoseologia jurídica de Miguel Reale, a terceira solução proposta para discussão é baseada na “Integração Normativa Axiológica”, ou seja, com o seu foco voltado para a primazia do valor, em sua acepção axiológica, o Direito como valor de justiça. Por meio desta concepção, entende-se que o STF não deve realizar uma relativização puramente normativa sem considerar o “**valor**” supremo que fundamenta

a norma consumerista (é o Direito como a concretização da ideia de justiça – Reale, 2002, p. 67). Sob esse ângulo, aplicado ao caso concreto, o “**fato**” consiste no desequilíbrio estrutural nas relações de consumo e a vulnerabilidade do consumidor no mercado moderno (que é o Direito em sua efetividade social e histórica; a realização ordenada do bem comum – Reale, 2002, p. 67); o “**valor**” está consubstanciado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, Inc. III, da CF/88 – Brasil, 1988), e na Justiça Social (art. 170, Inc. V, CF/88 – Brasil, 1988). Para Reale, o “**valor**” é o elemento que dá sentido ao “**fato**” e orienta a “**norma**” (Reale, 2002, p. 67). A “**norma**” é o CDC (Brasil, 1990), e ainda os preceitos constitucionais de defesa do consumidor. Deve-se entender a norma como o aspecto do Direito como ordenamento, e sua respectiva ciência, ou a ordenação bilateral-atributiva de fatos segundo valores (Reale, 2002, p. 67).

Nesta proposta, para a sua aplicação, qualquer decisão da Suprema Corte que pretenda “sobrepujar” o CDC deve passar primeiramente pelo crivo da teleologia constitucional. Se o Direito é “**fato** condicionado pelo **valor** para o nascimento da norma”, a norma do CDC (Brasil, 1990) não é apenas uma regra técnica, mas a cristalização de um valor constitucional fundamental. Dessa forma, o STF deve adotar a técnica da interpretação conforme a Constituição, onde a relativização só é será “legítima” se o “novo fato social” demonstrar que o valor da proteção ao consumidor está garantido por outra via, ou se houver um conflito com outro valor de igual ou maior estatura (como a sobrevivência econômica do sistema, desde que não fira o mínimo existencial). A mitigação sem a demonstração de um valor contraposto superior violaria a “unidade integrante” do Direito.

A quarta solução proposta para discussão se baseia na “dialética de implicação-polaridade”⁵⁴ (com o foco no dinamismo do direito), na ideia de Reale (2002, p. 67) de que o Direito é um processo histórico e tensional⁵⁵. **Fato**, **valor** e **norma** se implicam mutuamente em uma relação de polaridade. Assim, no caso concreto, o “**fato**” pode ser tido como a evolução das relações digitais ou internacionais que, por vezes, parecem extrapolar os limites

54- Segundo o renomado jurista Reale (2002, p. 67): “Desde a sua origem, isto é, desde o aparecimento da norma jurídica, - que é síntese integrante de fatos ordenados segundo distintos valores, - até ao momento final de sua aplicação, o Direito se caracteriza pela sua estrutura tridimensional, na qual fatos e valores se dialetizam, isto é, obedecem a um processo dinâmico, que aos poucos iremos desvendando. Nós dizemos que esse processo do Direito obedece a uma forma especial de dialética, que denominamos ‘dialética de implicação-polaridade’, que não se confunde com a dialética hegeliana ou marxista dos opostos. Esta é, porém, uma questão que só poderá ser melhor esclarecida no âmbito da Filosofia do Direito. Segundo a dialética de implicação-polaridade, aplicada à experiência jurídica, o *fato* e o *valor* nesta se correlacionam de tal modo que cada um deles se mantém irredutível ao outro (polaridade) mas se exigindo mutuamente (implicação) o que dá origem à estrutura *normativa* como momento de realização do Direito. Por isso é denominada também ‘dialética de complementariedade’.”

55- Ainda em sua análise sobre a ontogenoseologia jurídica, Tartuce (2025, p. 84) afirma que: “Vai além de seu parecer, demonstrando o doutrinador que a relação entre os três elementos da sua teoria é de ‘natureza funcional e dialética, dada a ‘implicação-polaridade’ existente entre fato e valor, de cuja tensão resulta o momento normativo, como solução superadora e integrante nos limites circunstanciais de lugar e de tempo (concreção histórica do processo jurídico, numa dialética de complementariedade) [...]”.

geográficos ou temporais do CDC (Brasil, 1990), como no caso em análise. Já com relação ao “**valor**”, pode ser extraído da relação estabelecida entre a segurança jurídica versus a proteção do vulnerável. A “**norma**” surge quando a jurisprudência do STF cria uma “síntese” jurídica. Miguel Reale nos ensina que o Direito é uma “síntese integrante” que ocorre no tempo (Reale, 2002). Quando o STF relativiza o CDC, ele está tentando criar uma nova norma para um novo fato. No entanto, no conceito da ontognoseologia jurídica Realeana, essa nova norma não pode ignorar a “tensão” entre o fato e o valor original. Nesta proposta o STF deve fundamentar suas decisões não como uma exclusão do CDC (Brasil, 1990), mas como uma ajustagem funcional. A solução proposta é que a Corte utilize a proporcionalidade tridimensional ao: verificar se o “**fato**” (transporte aéreo internacional) possui especificidades que o “**valor**” “proteção do consumidor” não consegue cobrir isoladamente; analisar se a “**norma**” resultante da decisão preserva o núcleo essencial do “**valor**” (dignidade). Se a decisão do STF esvaziar o “**valor**” e considerar apenas o “**fato**” econômico, ela deixa de ser Direito para ser puro arbítrio, pois rompe a tríade Realeana. A decisão deve, portanto, conter uma “cláusula de salvaguarda da vulnerabilidade” para manter a integridade tridimensional. O Quadro 1 apresenta uma síntese comparativa das duas possíveis soluções apresentadas para discussão.

Quadro 1 - síntese comparativa das duas possíveis soluções apresentadas para discussão

	SOLUÇÃO 1 – EDIÇÃO DE EC	SOLUÇÃO 2 – PROMULGAÇÃO DE UM NOVO CDC	SOLUÇÃO 3 - PRIMAZIA DO VALOR	SOLUÇÃO 4 - SÍNTESE DIALÉTICA
FOCO PRINCIPAL	O fato (a antinomia jurídica), o valor (a imperatividade da proteção do consumidor) e a norma (pretendida inovação legislativa)	Positivização interna de todo o arcabouço normativo contido nas convenções internacionais pertinentes	A norma do CDC é o valor da dignidade em forma de lei	O Direito deve se adaptar a novos fatos sem perder sua base valorativa
ARGUMENTO CENTRAL	Integração axiológica com a interpretação autêntica do § 2º do art. 5º da Carta Magna	Dirimir a antinomia jurídica aparente por meio da aplicação do metacrítério cronológico	Inconstitucionalidade da mitigação de garantias fundamentais	Busca de um equilíbrio entre o CDC e normas internacionais ou supervenientes
PAPEL DO STF	-	-	Guardião da “ordem axiológica” constitucional	Mediador da tensão entre a estabilidade da norma e a mudança do fato social

VANTAGENS	Solução definitiva	Exige quórum de maioria simples	Interpretação conforme a Constituição	Ajustagem funcional com o uso da proporcionalidade tridimensional
DESvantagens	Exige quórum especial de maioria qualificada	Solução Provisória (pro tempore)	Exigiria a mudança de membros com diferentes perfis ideológicos e jurídicos no STF	Exigiria a mudança de membros com diferentes perfis ideológicos e jurídicos no STF

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A primeira proposição aventada, malgrado exija quórum especial de maioria qualificada no âmbito do Poder Legislativo, afigura-se como a solução mais adequada e de caráter definitivo para a antinomia jurídica. Em contrapartida, a segunda alternativa sugerida possui natureza transitória, uma vez que sua eficácia estaria condicionada à superveniência de um novo tratado internacional sobre a mesma temática, o que potencialmente restauraria o conflito de normas no ordenamento pátrio.

Por outro prisma, a adoção de qualquer uma das duas últimas soluções propostas - a “primazia do valor” ou a “síntese dialética” - resultaria em um *decisum* com notável densidade teórica. Tal abordagem vincularia a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Brasil, 1942) e a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) ao arcabouço filosófico de Miguel Reale. Essa perspectiva sustentaria o fato de que o consumidor transcende a condição de mera categoria econômica, alçando-se ao *status* de valor ético-jurídico fundamental e indissociável do sistema jurídico brasileiro.

Ainda sob o prisma da Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, a persistente antinomia existente entre as Convenções de Varsóvia e Montreal e o Código de Defesa do Consumidor (CDC – Brasil, 1990) transcende o mero conflito normativo-formal para situar-se no campo da dialética axiológica. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha pacificado o tema sob o metacritério da especialidade (Art. 178, CF/88 – Brasil, 1988), é juridicamente viável que um legitimado universal ou especial (art. 103, CF/88 – Brasil, 1988) venha a provocar a jurisdição constitucional via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os decretos de promulgação dos referidos tratados.

Ainda em uma última análise, em sede de con-

trole abstrato, a causa de pedir aberta permitiria que a Corte reavaliasse a norma não apenas pela sua vigência, mas pela sua eficácia axiológica. Argumenta-se que a exegese conferida ao Art. 178 da Carta Política operou uma hipertrofia do “**fato**” logístico-administrativo em detrimento do “**valor**” fundamental da proteção do consumidor (Art. 5º, XXXII). A fragmentação da reparação civil — admitindo-se a indenização integral para danos morais, mas limitando os danos materiais — desvirtua o sentido de justiça inerente ao ordenamento, ferindo o princípio da isonomia e a dignidade da pessoa humana. Assim, uma eventual ADI serviria como instrumento de revalorização da norma, adequando os acordos internacionais à supremacia ética e principiológica da Constituição, superando o isolamento de critérios meramente técnicos de especialidade em favor de uma visão sistêmica e humanocêntrica do Direito.

Considerações Finais

Inicialmente, em uma breve síntese, foi demonstrado que o transporte aéreo contemporâneo é tido como o modal de maior segurança estatística, dado um desempenho excepcional resultante da sinergia e integração rigorosa entre as organizações do ecossistema aeronáutico, promovendo resiliência sistêmica e eficácia das medidas de segurança operacional. A segurança operacional na aviação comercial se fundamenta em uma gestão de riscos complexa e multidimensional, que transcende o binômio homem-máquina para integrar fatores ambientais, organizacionais e geopolíticos. Mas o erro humano continua sendo o grande fator causador de danos, quer este seja da modalidade material, ou moral, ou decorrente das duas modalidades em conjunto. Por outro lado, a Teoria do Risco Proveito é aplicada ao setor aeroespacial, ao estabelecer que os riscos são intrínsecos à exploração da atividade econômica, conforme já ratificado na jurisprudência do STJ (Brasil, 2010). Assim, eventos de natureza técnica ou operacional não podem ser tipificados como caso fortuito excludente de responsabilidade, dada a previsibilidade sistêmica do perigo inerente.

Na sequência foram apresentados três arestos, que ratifica entendimento ulterior, que já havia sido pacificado, da Corte Superior sobre a “prevalência das normas do CDC, em detrimento das Convenções internacionais, como a Convenção de Montreal, precedida pela Convenção de Varsóvia”, em caso de danos em transporte aéreo internacional. Mas, em maio de 2017 o Pleno do Supremo Tribunal Federal acabou por concluir pela prevalência das Convenções internacionais sobre o CDC, no julgamento do polêmico “Tema 210” (Brasil, 2017).

A relativização da soberania nacional e da proteção consumerista, frente à aplicação de normas internacionais que limitam direitos básicos do cidadão brasileiro, tem infringido graves consequências aos consumidores lesados, no caso da imposição de limitações de indenização por danos materiais em casos de atraso, perda de voos e extravio de bagagens em viagens internacionais. Como exposto, o STF afirmou que a antinomia ocorre, a princípio, entre o art. 14 do CDC (Brasil, 1990), que impõe ao fornecedor do serviço o dever de reparar os danos causados, e o art. 22 da Convenção de Varsóvia, que fixa limite máximo para o valor devido pelo transportador, a título de reparação. A solução pelos critérios da especialidade e cronológico é que conduziu à prevalência das duas Convenções sobre o CDC (Brasil, 1990). Como exposto, essa atual “tendência de relativização” confronta diretamente o enunciado do art. 17 da LINDB (Brasil, 1942).

Consolidado o aporte teórico e o liame normativo, esta pesquisa articulou inicialmente quatro proposições destinadas a fomentar a interlocução acadêmica sobre as antinomias demonstradas. Embora as soluções guardem especificidades próprias e exijam instrumentos de implementação distintos, as duas primeiras hipóteses admitem a mobilização direta da sociedade civil até mesmo pela via da iniciativa popular, conforme as balizas estabelecidas no art. 61, § 2º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e as disposições da Lei nº 9.709/98 (Brasil, 1998).

Em contrapartida, as duas vertentes ulteriores pressupõem trâmites de maior densidade analítica, conferindo profundidade hermenêutica ao vincular a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e o texto constitucional à axiologia de Miguel Reale. Sob essa ótica, a tutela do consumidor transcenderia a mera classificação econômica, consolidando-se como um valor ético-jurídico fundamental e elemento integrativo indissociável da unidade do ordenamento jurídico brasileiro.

Como uma quinta proposição, ainda dentro da perspectiva dialética de Miguel Reale, verifica-se que o controle abstrato de constitucionalidade não se exaure na mera aferição da validade formal da norma, mas realiza a constante integração entre o fato social, o valor de justiça e a norma jurídica. Nesse diapasão, considerando que a jurisdição constitucional abstrata é regida pelo princípio do pedido, mas dotada de causa de pedir aberta, facultada aos legitimados ativos do art. 103 da Carta Política a deflagração da fiscalização concentrada para salvaguardar a integridade do ordenamento. Tal medida revela-se imperativa quando o valor segurança jurídica ou a dignidade da pessoa humana (axiologia constitucional) é tensionado pela subsistência de diplomas internacionais, como as Convenções de Varsóvia

e Montreal, cujas disposições limitativas de responsabilidade civil podem colidir com o núcleo axiológico da Constituição de 1988.

Para o aperfeiçoamento da temática em pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de novas proposições jurídico-normativas e a promoção de debates em fóruns e simpósios especializados. Tais iniciativas visam fomentar a conscientização social e deflagrar um efeito multiplicador na mobilização coletiva pela proteção de prerrogativas fundamentais especialmente no tocante ao duelo normativo entre Tratados e Convenções internacionais e o CDC (Brasil, 1988). Busca-se, por meio da ampla difusão de conhecimento, a efetivação dos direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), diploma que se qualifica como norma principiológica e de ordem pública, dotado de estatura constitucional e interesse social inafastável.

Diante do exposto, conclui-se que a solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal, embora juridicamente fundamentada nos critérios clássicos de resolução de antinomias, revela-se insuficiente sob o prisma axiológico constitucional. A proteção do consumidor, enquanto expressão da dignidade da pessoa humana, não pode ser relativizada sem a demonstração de um valor jurídico de igual ou superior hierarquia. Assim, sustenta-se a necessidade de reinterpretação do Tema 210 à luz de uma hermenêutica constitucional comprometida com a centralidade dos direitos fundamentais.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo de Instrumento nº 1.343.941/RJ**. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior. Julgado em: 26 out. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 nov. 2010. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 262.687 - SP (2000/0057398-9)**. Agravante: J. C. S. Agravado: J. C. S. (Menor). Relator: Min. Fernando Gonçalves. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2009. Diário da Justiça Eletrônico: STJ, Brasília, DF, n. 450, 22 fev. 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 766.618 - Rio Grande do Sul**. Agravante: C. S. C. Agravado: J. C. C. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 de novembro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico: STF, Brasília, DF, n. 288, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 20.704**, de 24 de novembro de 1931. Promulga a Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, firmada em Varsóvia, a 12 de outubro de 1929. Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 5 dez. 1931. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d20704.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, ano 81, n. 214, p. 13081, 9 set. 1942. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 56.463**, de 15 de junho de 1965. Promulga o Protocolo que modifica a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, assinada em Varsóvia, a 12 de outubro de 1929. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 5449, 21 jun. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D56463.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 2.411**, de 2 de dezembro de 1997. Promulga a Convenção Interamericana sobre Eficácia Extraterritorial das Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiros, concluída na Cidade da Guatemala, em 8 de maio de 1979. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 135, n. 234, seção 1, p. 28413, 3 dez. 1997. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.910**, de 27 de setembro de 2006. Promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5910.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 300.663/RS**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em: 24 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 1.501.756/SC**. Relator: Ministro Raul Araújo. Julgado em: 2 out. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 out. 2024. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 111, n. 13, p. 545, 17 jan. 1973. [Revogada pela Lei nº 13.105, de 2015]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 176, p. 1, 12 set. 1990. Suplemento. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.560**, de 29 de dezembro de 1992. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 250, p. 18131, 30 dez. 1992. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-45, 17 mar. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.138**, de 16 de abril de 2021. Altera a Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, para permitir a realização de exame de pareação de DNA em parentes consanguíneos, na forma que especifica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 72, p. 1, 19 abr. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.132.804/SP**. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Julgado em: 25 nov. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.634.851 - RJ (2016/0134440-3)**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 15 de dezembro de 2016. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, n. 2176, p. 45-62, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.552.550 - SP (2014/0187640-5)**. Recorrente: M. R. M. P. Recorrido: S. P. Relator: Ministro Marco Buzzi. Brasília, DF, 12 de abril de 2016. Diário da Justiça Eletrônico: STJ, Brasília, DF, n. 2010, p. 248-261, 23 maio 2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.568.244/RJ**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em: 9 nov. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 nov. 2016. Disponível em: scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502972780&dt_publicacao=19/12/2016. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.842.066 - RS (2019/0295982-1)**. Recorrente: R. G. S. Recorrido: J. S. S. Relator: Min. Moura Ribeiro. Brasília, DF, 9 de junho de 2020. Diário da Justiça Eletrônico: STJ, Brasília, DF, n. 2930, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário nº 351.750-3/RJ**. Indenização. Responsabilidade civil. Transportador aéreo. Extravio de bagagem. Danos morais e materiais. Prevalência do Código de Defesa do Consumidor sobre convenções internacionais. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em: 17 mar. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, n. 181, divulgado em 24 set. 2009, publicado em 25 set. 2009. Disponível em: portal.stf.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 766.618/SP**. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 25 maio 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 257, divulgado em 10 nov. 2017, publicado em 13 nov. 2017. Disponível em: portal.stf.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 636.331/RJ**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 25 maio 2017. Diário da Justiça Eletrônico, n. 257, divulgado em 10 nov. 2017, publicado em 13 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4040813&numeroProcesso=636331&classeProcesso=RE&numeroTema=210>. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Diário da Justiça, Brasília, DF, p. 121, 9 set. 2004. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 301**. Em ação investigatória, a recusa do suposto pai a submeter-se ao exame de DNA induz presunção *juris tantum* de paternidade. Diário da Justiça: seção 1, Brasília, DF, p. 115, 22 nov.

2004. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 614 p.

ICAO – International Civil Aviation Organization. **Safety Management Manual (SMM)**. 3. ed. Montreal: ICAO, 2013, 254 p. (Doc 9859).

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2017. 358 p.

POZO, Juan Ignacio. **A solução de problemas: aprender a resolver, resolver para aprender**. Porto Alegre: Artmed, 1998, 178 p.

REASON, James. **Human error**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 302 p.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, 393 p.

RILEY, D. D.; HUNT, K. A. **Computational thinking for the modern problem solver**. Boca Raton: CRC press, 2014. 406 p.

SAMARRA, Joana Raquel Gomes. **Análise estatística dos acidentes registados na Aviation Safety Network nos Estados Unidos**. Orientador: Luís Santos. 2023. 101 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Aeronáutica) – ISEC Lisboa, Instituto Superior de Educação e Ciências, Lisboa, 2023.

SANTOS, L. F. F. M.; MELICIO, R. Stress, Pressure and Fatigue on Aircraft Maintenance Personal. **International Review of Aerospace Engineering**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 35-45, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15866/irease.v12i1.14860>. Acesso em: 8 jan. 2026.

SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil: contratos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 303 p.

SNEIDER, Cary; STEPHENSON, Chris; SCHAFER, Bruce; FLICK, Larry. Exploring the science framework and NGSS: computational thinking in the science classroom. **Science Teacher**, [s. l.], v. 81, n. 5, p. 10-15, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, 630 p.

WING, J. M. Computational thinking. **Communications of the ACM**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 33-35, 2006. Disponível em: <http://www.cs.cmu.edu/~15110-s13/Wing06-ct.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Proposta de Inovação Jurídica: implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN) qualificada e obrigatória

Nilson Trevisan Torres

Gabriel Rezende

Maria Fernanda Caravana de Castro Moraes Ricci

Introdução

Para Lara Campos Junior (1963) a função do estudioso do direito assemelha-se à montagem de um relógio: ele deve encaixar racionalmente as normas (as partes e as engrenagens) para que o sistema jurídico funcione de maneira coesa, garantindo a operação correta do “mecanismo legal”, assim como as engrenagens e molas fazem o relógio funcionar com precisão. O sistema jurídico, tal qual um relógio, opera a partir de normas interdependentes, onde cada norma funciona como uma parte específica, essencial para que o sistema (o relógio) funcione corretamente, dependendo das demais. A precisão do sistema é fundamental. A ausência ou o mau funcionamento de uma única norma pode comprometer toda a estrutura, de forma similar a uma peça quebrada dentro de um relógio. Em conjunto, essas normas estabelecem ordem, previsibilidade e sincronia no funcionamento social e jurídico, formando um todo sistemático que marca o “tempo” legal com precisão.

Segundo Engisch (1988), o ordenamento jurídico é concebido como a combinação de fatos, valores e normas (repertório), que formam um repertório coeso. A sua estrutura é definida pelas relações entre esses elementos e pelos atributos de validade e eficácia que lhes são conferidos. Em sua essência, o sistema jurídico é uma construção intelectual que organiza este conjunto, interconectando-os por meio de atributos cruciais, como o da validade (pertencimento ao sistema) e o da eficácia (aplicação prática e social). A partir de Reale (1966), define-se o sistema jurídico como o produto da ciência do direito que une fatos, valores e normas ; essa união forma uma estrutura caracterizada e especificada por critérios de validade e eficácia. Já Nader (2025) esclarece que o estudo sobre a norma jurídica deve ser acompanhado das definições dos atributos de vigência, efetividade, eficácia e legitimidade.

O presente estudo utiliza, como parâmetros iniciais, apresentados em uma breve síntese, as seguintes definições dos atributos para as normas jurídicas: **validade** – é uma das qualidades da norma, que designa a sua

pertinência no ordenamento jurídico, pois cumpre as exigências de suas condições formais (deve ser criada por autoridade competente), e materiais (deve estar de acordo com as normas hierarquicamente superiores, inclusive com as leis referentes ao processo legislativo), para produzir efeitos, e possibilitar a sua integração no ordenamento jurídico. A **vigência** já é a qualidade exigida para que a norma disciplinadora do convívio social ingresse no mundo jurídico e nele produza efeitos; ela deve estar dentro do intervalo de tempo de sua validade, que se inicia na data em que a norma entra em vigor (após decorrido o *vacatio legis*), até a data em que a mesma é revogada, período dentro do qual ela possui força vinculante. É a existência formal e temporal da norma no ordenamento jurídico. A **eficácia** é uma qualidade da norma que possibilita a concreta produção de seus efeitos quando estiverem presentes as condições fáticas para que esta seja observada, quer seja de forma espontânea, quer seja imposta, a fim de atender aos seus objetivos, e ser aplicada ao caso concreto. A eficácia está relacionada a capacidade da norma ser cumprida pela sociedade e produzir os seus efeitos concretos, para o qual ela foi elaborada, e possui como objetivos a efetividade e eficácia social. Para o austríaco Hans Kelsen (Kelsen, 2006), a eficácia social corresponde à efetividade da norma jurídica. A norma ainda possui uma quarta qualidade denominada **vigor**, que é o resultado de sua força vinculante que, independentemente de sua vigência ou eficácia, ninguém pode se subtrair ao seu império, ou seja, os destinatários da norma não podem simplesmente escolher se a cumprem ou não. Esta quarta qualidade da norma, o **vigor**, por ser uma propriedade distinta da vigência e da eficácia, não será levada em consideração na fórmula jurídica que será apresentada, para fins de análise crítica, a qual servirá de fundamentação para a inovação jurídica que será proposta.

Metodologia adotada para o trabalho

Um problema pode ser compreendido como uma situação ou um acontecimento que necessita de uma solução. Em uma perspectiva conceitual, são situações em que um indivíduo necessita resolver, mas não dispõe de uma forma direta que a leve à solução (Pozo, 1998, p. 15). Assim, conforme Pozo (1998, p. 16), para definir uma situação-problema, ela deve ser complexa o suficiente para provocar a reflexão ou uma tomada de decisão de qual passos seguir para encontrar a solução.

Pensar sobre as estratégias utilizadas na solução de uma situação possibilita, ao estudante, planejar e organizar suas próprias atividades de resolução de problemas, seguindo um conjunto de regras que configuram

uma lógica (Sneider *et al.*, 2014, p. 21-22).

A lógica tem papel importante na elucidação de problemas, tendo suas raízes estabelecidas na época de Aristóteles, mais propriamente no estudo dos silogismos. Nos dias atuais, a lógica é utilizada em diversas áreas de conhecimento técnicas de modelagem computacional e em simulações de cenários para resolução de problemas de alta complexidade, em um mundo onde a informação é armazenada, acessada e manipulada por software (Riley e Hunt, 2014, p.5).

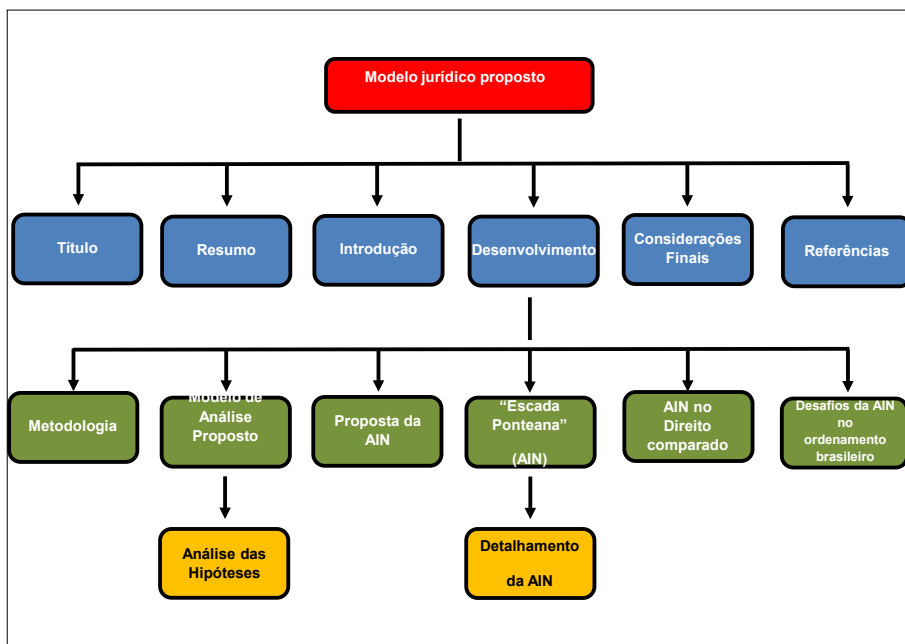
Segundo Wing (2006, p. 33), o pensamento computacional faz uso de conceitos da ciência da computação para criar estratégias para a resolução de problemas que podem ser aplicadas a toda e qualquer área do conhecimento, ou seja, o pensamento computacional pode ser entendido como a forma como os cientistas da computação pensam, racionalizam e resolvem problemas.

Para abordar a validade, vigência e eficácia da norma, a pesquisa utilizou o método dedutivo, haja vista que parte de dados genéricos estatuídos na própria doutrina jurídica para se chegar àquilo que é específico (os atributos da norma, e os seus fundamentos legais).

Quanto ao procedimento, valeu-se do método comparativo, não se limitando apenas a combinar os atributos da norma entre si, mas também expor exemplos, e apresentar as fundamentações legais que amparam os seus resultados. Por fim, a investigação pautou-se pelo método bibliográfico, buscando referências teóricas na doutrina e na prática, especificamente no âmbito do direito comparado, realizando, desse modo, uma breve atualização sobre o tema.

Adotou-se, portanto, a metodologia do pensamento computacional, com a decomposição do problema em partes menores, até se concluir pela proposta da implementação de um modelo jurídico que possa solucionar as patologias identificadas no modelo atual vigente, de acordo com a Figura 1.

Figura 1 – Metodologia do pensamento computacional adotada no trabalho



Fonte: Elaborada pelos autores.

2.1 Modelo de análise proposto

A concepção inicial da “fórmula jurídica proposta”, ocorreu a partir dos questionamentos de alunos do Curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), em uma tentativa de esgotar todas as possibilidades das combinações possíveis entre os parâmetros (ou atributos) das normas jurídicas e servir, didaticamente, como material de apoio para o ensino da Teoria do Direito, conhecimento de cunho iminentemente propedêutico, que se constitui em um alicerce básico fundamental para o ensino do Direito nas universidades.

Apresentadas as motivações, e as definições das premissas básicas do estudo, serão agora estabelecidas algumas abreviações dos atributos para uma “norma hipotética aleatória”⁵⁶: VA = validade; VI = vigência; e EF = eficácia. Será considerado ainda o expoente “S” para “SIM”, ou seja, considera-se que aquele determinado atributo da norma, com o expoente “S”, será relativo a uma norma que realmente possua os atributos de validade, vigência ou eficácia (ou seja, para que a norma hipotética seja considerada

56- Intenciona-se que a “fórmula jurídica proposta” neste estudo pode ser generalizada para aplicação em qualquer norma jurídica, a qual obrigatoriamente deve atender, ou não, aos parâmetros ou atributos essenciais de sua formação, para o seu cumprimento, espontâneo ou não, por parte de seus destinatários, de acordo com o Quadro 1.

válida, vigente ou eficaz). Da mesma forma, o expoente “N” em um determinado atributo será a sua negação, ou seja, que a norma hipotética não possui validade, ou não está vigente, ou não possui eficácia. Desta forma obtém-se, dentre as combinações possíveis, os resultados dispostos no Quadro 1, uma vez que a ordem para a análise em questão não importa, pois os atributos estão presentes ou não nas hipóteses resultantes.

Quadro 1 – Hipóteses de combinação de atributos da norma

HIPÓTESE	VALIDADE	VIGÊNCIA	EFICÁCIA	NORMA RESULTANTE		
1	VA ^S	VI ^S	EF ^S	Válida	Vigente	Eficaz
2	VA ^S	VI ^N	EF ^S	Válida	Não vigente	Eficaz
3	VA ^N	VI ^S	EF ^S	Inválida	Vigente	Eficaz
4	VA ^N	VI ^N	EF ^S	Inválida	Não vigente	Eficaz
5	VA ^S	VI ^S	EF ^N	Válida	Vigente	Sem eficácia
6	VA ^S	VI ^N	EF ^N	Válida	Não vigente	Sem eficácia
7	VA ^N	VI ^S	EF ^N	Inválida	Vigente	Sem eficácia
8	VA ^N	VI ^N	EF ^N	Inválida	Não vigente	Sem eficácia

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.1.1 Análise das hipóteses do modelo jurídico

A partir dos resultados das combinações possíveis para os atributos da norma dispostos no Quadro 2, no total de 8 (oito) combinações possíveis denominadas “hipóteses”, pode-se chegar às seguintes conclusões:

a) **Hipótese 1** (estabelecida no Quadro 1) – norma válida, vigente e eficaz, de acordo com o Quadro 2. Uma norma jurídica considerada válida, vigente e eficaz é aquela que foi criada seguindo as regras do ordenamento jurídico (validade), está em vigor, e produz efeitos no mundo real (eficácia). Um exemplo prático é a Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21 – Brasil, 2021) que, após sua publicação, passou a ser válida e vigente. Com o tempo, e com sua aplicação e fiscalização, tornou-se também eficaz, orientando e sendo cumprida em licitações e contratos públicos. As definições

Quadro 2 – Norma válida, vigente e eficaz

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
Válida	Criada seguindo os procedimentos e requisitos legais.	Um decreto presidencial que não contraria a Constituição.
Vigente	Uma lei que entra em vigor 45 dias após sua publicação oficial, salvo disposição em contrário no próprio texto da lei. Esse período, chamado <i>vacatio legis</i> , serve para dar tempo às pessoas de se familiarizarem com as novas regras. A lei pode determinar uma data diferente para o início de sua vigência como, por exemplo, a própria data da sua publicação, ou um prazo maior do que os 45 dias, ou até mesmo um prazo menor.	Uma lei, que não estabeleça nenhum prazo para a sua entrada em vigor, a partir de 45 dias após a sua publicação no Diário Oficial.
Eficaz	Cumprida e aplicada na prática, produzindo os efeitos desejados.	Uma lei de trânsito que é cumprida pela população devido à fiscalização, como a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança.

Fonte: Elaborado pelos autores.

b) **Hipótese 2** (estabelecida no Quadro 1) – norma válida, não vigente e eficaz, de acordo com o Quadro 3. Uma norma jurídica pode ser válida, não vigente e, ainda assim, possuir eficácia técnica ou social. Por exemplo um Projeto de Lei que foi aprovado, mas que ainda não entrou em vigor, que é válido, mas não está vigente. Isso ocorre tipicamente durante o período de *vacatio legis* da lei. Neste caso, deve-se considerar que a eficácia pode ter dois sentidos⁵⁷ nesse contexto:

57- Em Miranda (1983), o autor aborda a eficácia jurídica (incidência da norma no plano do direito) em contraste com a eficácia social (produção de efeitos no mundo dos fatos), assunto este abordado principalmente no Tomo I da obra, ao tratar da Teoria Geral do Direito.

- Eficácia técnica/potencial: a norma terá a aptidão para produzir efeitos jurídicos assim que entrar em vigor; e
- Eficácia social (excepcional): mesmo sem vigência formal, a sociedade já pode estar se adaptando ou a norma pode servir de base argumentativa para decisões ou condutas, devido à expectativa de sua entrada em vigor.

Quadro 3 – Norma válida, não vigente e eficaz

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
Válida	Criada seguindo os procedimentos e requisitos legais.	Um decreto presidencial que não contraria a Constituição.
Não vigente	O prazo para a sua entrada em vigor (a <i>vacatio legis</i>) ainda está correndo, ou a lei determinou uma data futura para sua aplicação, portanto ela ainda não é de cumprimento obrigatório.	O CTB (Brasil, 1997) tornou o uso do cinto de segurança obrigatório para todos os ocupantes de veículos automotores em todo o país em 1997, com a instituição do Código de Trânsito Brasileiro (CTB, Lei nº 9.503/1997 – Brasil, 1997), valendo a obrigatoriedade a partir de 1998, constituindo uma infração grave a sua não utilização.
Eficaz (no sentido social, ou fático)	Cumprida e aplicada na prática, na qual a sociedade já pode estar se adaptando, produzindo previamente os efeitos desejados, devido à expectativa de sua entrada em vigor.	A lei do CTB (Brasil, 1997) que determinou a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, que passou a ser cumprida pela população, motivada pela possibilidade de sua futura fiscalização.

Fonte: Elaborado pelos autores.

c) **Hipótese 3** (estabelecida no Quadro 1) – norma inválida, vigente e eficaz, de acordo com o Quadro 4. Esta é considerada uma situação teórica paradoxal para a maioria das correntes do positivismo jurídico, pois a validade é um pressuposto lógico para a vigência e eficácia jurídica. A tese de Bobbio (2011) sobre a independência das três valorações (justiça, validade, eficácia) abre espaço para essa possibilidade apenas em um sentido sociológico ou fático, e não estritamente jurídico. O exemplo mais

comum é de um ato normativo que possui presunção de constitucionalidade, continuando a produzir efeitos até que sua inconstitucionalidade⁵⁸ seja formalmente reconhecida e declarada pelo Poder Judiciário. A lei existe no ordenamento jurídico até a decisão judicial, momento em que seus efeitos podem ser desfeitos ou modulados, mas que podem decorrer em relações com efeitos jurídicos durante o prazo de sua vigência.

Um exemplo clássico de norma inconstitucional que gerou efeitos jurídicos antes de ser anulada é a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79 – Brasil, 1979), especialmente seu artigo 1º, que garantia indulto a crimes políticos, mas que o STF interpretou como abrangendo crimes cometidos por agentes do Estado, gerando efeitos por décadas, mesmo sob forte controvérsia constitucional, antes de decisões que reafirmaram a sua validade, mas com a discussão aberta sobre sua nulidade em relação a crimes contra a humanidade. Outro exemplo é a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010 – Brasil, 2010), que foi questionada no STF, e que gerou efeitos (impedindo candidaturas), mas teve sua constitucionalidade confirmada pelo Tribunal, mas que em outros contextos de normas municipais ou federais sobre temas sensíveis (como criação de órgãos, impostos ou regras eleitorais) geraram efeitos práticos (multas, proibições) até o STF decidir pela sua nulidade.

Quadro 4 – Norma inválida, vigente e eficaz

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
-----------------------	---------	---------

58- Por definição, em regra, a inconstitucionalidade consiste na desconformidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual, em face da Constituição Federal, e tem, como fundamentos, além do art. 5º, § 2º da CF/88 (os direitos fundamentais), as cláusulas pétreas, estatuídas no § 4º, do art. 60 da CF/88 – Brasil, 1988), e o art. 102, I, “a” da CF/88, que define a competência ordinária e exclusiva do STF para julgar ações em controle concentrado e, em regra, julgar em Recurso Extraordinário ações do controle difuso (art. 102, III da CF/88). A inconstitucionalidade pode ser ainda formal (vício no processo legislativo), ou material, com vício no conteúdo, contrariando princípios ou normas constitucionais, ou ainda por ação ou omissão, como o desrespeito à Constituição por ação (lei) ou inação (omissão legislativa), e também originária ou superveniente, a qual surge com a lei (originária) ou após (superveniente, por alteração na própria CF/88). O seu controle cabe precipuamente ao Poder Judiciário, que possui a competência exclusiva para declarar a inconstitucionalidade com efeitos gerais (*erga omnes*), e que possui ainda as prerrogativas originárias e exclusivas de controle concentrado para as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI, ADC, ADPF, ADO e ADI interventiva). Existe ainda no Brasil ainda o controle difuso, que pode ser arguido por qualquer juiz ou Tribunal, e que ocorre de forma incidental nos casos concretos, e que gera efeitos apenas entre as partes envolvidas (*inter partes*). No controle concentrado os efeitos são em regra *erga omnes*, válido para todos, e também *ex tunc*, isto é, retroativo, e incide desde a origem, o nascimento ou a criação da lei ou ato normativo, e possui em regra cumulativamente efeitos vinculantes, pois obriga a todos os demais órgãos do Poder Judiciário, a Administração Direta e Indireta, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Como seu resultado, a norma é mantida ou retirada do ordenamento jurídico. Especificamente no controle difuso, pode ocorrer que, por decisão discricionária do Senado federal (art. 52, X, da CF/88), poderá ser determinada a suspensão total ou parcial da lei ou do ato normativo, gerando efeitos *erga omnes* da sua suspensão. De forma resumida, o seu processo compreende a impugnação, que consiste na apresentação de uma Ação Direta (ADI, ADC, ADPF, ADO e ADI interventiva) ou surgimento em um caso concreto de análise, no qual o STF, ou outro tribunal, analisa a lei em confronto com a CF/88 (Brasil, 1988); o julgamento no controle concentrado ocorre com a votação dos ministros por decisão da maioria absoluta (6 ministros), estando presentes pelo menos 2/3 dos ministros (8 ministros); a declaração será a decisão final prolatada pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade (total/parcial; e por final tem-se os seus efeitos, que consistem na publicação da decisão, gerando, no controle concentrado, em regra, efeitos *erga omnes* e vinculantes, com a eventual exclusão da lei do sistema jurídico, caso esta seja declarada inconstitucional.

Inválida	A norma possui um vício de formação, como a inconstitucionalidade.	Um decreto presidencial que contraria a Constituição*.
Vigente	Em vigor, ou seja, publicada e em um período temporal entre sua criação e revogação.	Uma lei, que não estabeleça nenhum prazo para a sua entrada em vigor, 45 dias após a sua publicação no Diário Oficial.
Eficaz (no sentido social, ou fático)	A norma está sendo de fato observada e aplicada na sociedade, apesar do seu vício.	Um decreto presidencial que contraria a Constituição*.

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Um exemplo notório de decreto presidencial considerado inconstitucional é o Decreto nº 10.502/2020 (Brasil, 2020), do governo Bolsonaro, que visava criar uma política nacional de educação especial, mas foi amplamente criticado por promover a segregação de alunos com deficiência e retroceder no ensino inclusivo, sendo alvo de ações no STF (ADI 6590) e posteriormente revogado pelo governo Lula, com base em argumentos de inconstitucionalidade e retrocesso de direitos.

d) **Hipótese 4** (estabelecida no Quadro 1) – norma inválida, não vigente e eficaz, de acordo com o Quadro 5. Esta é uma situação que extrapola a lógica jurídica tradicional e entra no campo da sociologia do direito e da teoria do fato social. No direito positivo, uma norma só pode ser eficaz (no sentido de ser aplicada pelo Estado) se for minimamente válida e vigente. No entanto, pode-se conceber essa situação se forem utilizados os conceitos apresentados em sentidos ligeiramente diferentes: invalidade - a norma possui um vício de formação (e.g., é inconstitucional); não vigente - a norma foi formalmente revogada ou expirou seu prazo de validade (e.g., uma lei temporária que perdeu a vigência); e eficaz (social/fática) - a conduta ou o costume que a norma previa continua sendo praticado e seguido pela sociedade como se a lei ainda estivesse valendo, ou como uma prática social autônoma. O exemplo mais ilustrativo seria um costume (que não é o costume jurídico), que se mantém forte na sociedade mesmo após a lei que o regulava ter sido formalmente revogada ou declarada inconstitucional. Suponha uma lei municipal que proibia certas práticas comerciais aos

domingos e foi revogada (não vigente) ou considerada inconstitucional (inválida). Porém, a população e os comerciantes daquela cidade, por tradição ou acordo mútuo, continuam a seguir essa regra informalmente (eficaz socialmente, ou seja, efetiva na prática), mesmo sem haver uma norma jurídica formal que a sustente. Nesse caso, a “norma” existe como um fato social ou um costume (eficácia social), mas não como parte do ordenamento jurídico vigente e válido.

Quadro 5 – Norma inválida, não vigente e eficaz

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
Inválida	A norma possui um vício de formação, como a inconstitucionalidade.	Um decreto presidencial que contraria a Constituição.
Não vigente	A norma foi formalmente revogada ou expirou o seu prazo de validade	Uma lei temporária que perdeu a vigência, como a lei federal que autorizou medidas restritivas, incluindo a proibição ou limitação de aglomerações durante a pandemia de COVID-19, Lei nº 13.979/2020 (Brasil, 2020).
Eficaz (no sentido social, ou fático)	A norma está sendo de fato observada e aplicada na sociedade, apesar do seu vício, como um costume.	Lei municipal que proibia certas práticas comerciais aos domingos e foi revogada (não vigente) ou considerada inconstitucional (inválida), e os comerciantes daquela cidade, por tradição ou acordo mútuo, continuam a seguir essa regra informalmente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Especificamente nesta hipótese, norma inválida, não vigente e eficaz, surge uma interessante discussão a partir do momento em que se considera

a possibilidade de que a eficácia da norma pode ser confundida com um costume social, desvinculando-se, portanto, da própria norma jurídica. A resposta é negativa, embora existam pontos de contato fenomenológicos. A distinção reside na fonte de validade e na sanção institucional. Neste cenário, ter-se-ia uma norma que falhou nos critérios de validade (vício de constitucionalidade ou legalidade) e não possui vigência (não foi promulgada ou foi revogada), mas que, no plano dos fatos, produz efeitos (eficácia social). Como exemplo, poderia se considerar uma lei municipal que foi declarada inconstitucional, e que continua sendo obedecida pela população e aplicada por fiscais locais, por desconhecimento, ou apenas conveniência. Essa norma se constitui em um fato antijurídico, pois a sua eficácia é precária, e passível de anulação imediata pelo Poder Judiciário. Já o costume social é uma prática reiterada, constante e uniforme. Para que ele seja considerado um costume jurídico (fonte de direito), são exigidos pelo menos dois elementos, quais sejam: um objetivo, que é a repetição reiterada do ato, e um subjetivo, que é a convicção social de que aquela prática é obrigatória e amparada pelo Direito. A grande diferença reside no fato de que o costume não nasce de um ato normativo estatal que falhou; ele nasce da base social, e é reconhecido pelo Estado, assim como ocorre, por exemplo, no seu reconhecimento previsto como fonte de direito no art. 4º da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Brasil, 1942). A confusão é comum apenas na superfície da “eficácia”, mas juridicamente são fenômenos distintos. Uma norma inválida e não vigente que mantém eficácia não se transmuda em costume; ela configura uma anomia ou um ilícito institucionalizado. Enquanto o costume é uma fonte de direito legítima (ainda que não escrita), a norma inválida eficaz é um atentado à segurança jurídica e ao Estado de Direito, devendo ser objeto de controle repressivo pelo Judiciário. Importa ressaltar, para corroborar o raciocínio apresentado, que a doutrina brasileira, consolidada em acórdãos do STF, entende que a eficácia de uma norma inválida é considerada uma situação de fato (anomia/ilícito), e não de direito (costume), pois o vício de origem impede que ela se integre legitimamente ao ordenamento, ferindo o princípio da supremacia da Constituição, pois o ato inconstitucional é um “ato nulo e desprovido de qualquer carga de eficácia jurídica” (Brasil, 1991).

e) **Hipótese 5** (estabelecida no Quadro 1) – norma válida, vigente e sem eficácia, ou não eficaz, de acordo com o Quadro 6. Uma norma jurídica ser simultaneamente válida, vigente e não eficaz (no sentido social, ou seja, não efetiva) é uma situação comum e refere-se às chamadas «leis que não pegam» ou «leis de papel». A norma tem aptidão para produzir

efeitos (eficácia jurídica), mas não é observada, na prática, pela sociedade. Neste caso hipotético a norma possui validade, pois a norma foi criada conforme o processo legal e faz parte do ordenamento jurídico brasileiro; possui vigência, pois está em vigor e tem força obrigatória formal; a falta de eficácia (social) decorre do fato que a população ou as autoridades não a cumprem ou não a aplicam na prática. Uma lei pode estar válida e vigente, mas não produzir o efeito desejado porque não há fiscalização ou meios de aplicação. Por exemplo, uma lei que estabelece um limite máximo de ruído em uma cidade, mas não há fiscalização, pois os equipamentos de aferição (decibelímetros) estão quebrados, ou sem aferição na validade. Um outro exemplo clássico é a Lei Seca (Lei 11.705/2008 – Brasil, 2008) em seus primeiros anos de vigência. A lei era válida e vigente, estabelecendo punições severas para quem dirigisse alcoolizado, mas, inicialmente, a sua fiscalização era insuficiente e a sua desobediência era generalizada, fazendo com que a norma não fosse socialmente eficaz, ou efetiva. Outro exemplo pode ser a Lei de Duas Rodas (Lei 12.009/2009) que regulamenta “mototáxis”, “motoboys” e “moto-fretes”, cuja implementação e fiscalização variam muito, sendo ineficaz em muitas cidades onde a prática ocorre de forma totalmente informal.

Quadro 6 – Norma válida, vigente e sem eficácia

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
Válida	Criada seguindo os procedimentos e requisitos legais.	Um decreto presidencial que não contraria a Constituição.
Vigente	Em vigor, ou seja, publicada e em um período temporal entre sua criação e revogação.	Uma lei, que não estabeleça nenhum prazo para a sua entrada em vigor, 45 dias após a sua publicação no Diário Oficial.

Não eficaz	Não é cumprida nem aplicada na prática, e não produz os efeitos desejados.	Uma lei de trânsito que não é cumprida pela população devido à falta de fiscalização.
-------------------	--	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

f) **Hipótese 6** (estabelecida no Quadro 1) – norma válida, não vigente e sem eficácia, de acordo com o Quadro 7. Esta é uma situação teoricamente possível e de fácil identificação na prática jurídica. O exemplo mais claro é o de uma lei nova durante seu período de *vacatio legis*. Imagine uma nova lei que estabelece um novo código de trânsito que entrará em vigor em 180 dias; nestes 180 dias a norma é válida (foi aprovada e publicada corretamente); é não vigente (ainda não é obrigatória); e não eficaz pois ninguém é punido por desobedecê-la, e ela não regula as condutas sociais naquele momento, pois o código antigo ainda está em vigor.

Quadro 7 – Norma válida, não vigente e sem eficácia

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
Válida	Criada seguindo os procedimentos e requisitos legais.	Uma nova lei que estabelece um novo código de trânsito, e que não contraria a Constituição.

<u>Não vigente</u>	O prazo para a sua entrada em vigor (a <i>vacatio legis</i>) ainda está correndo, ou a lei determinou uma data futura para sua aplicação, portanto, ela ainda não é de cumprimento obrigatório.	Uma nova lei que estabelece um novo código de trânsito que entrará em vigor em 180 dias. Não é vigente até a data especificada.
<u>Não eficaz</u>	Não é cumprida nem aplicada na prática, e não produz os efeitos desejados.	Será eficaz no sentido de que, no momento em que entrar em vigor, será plenamente aplicável e observada.

Fonte: Elaborado pelos autores.

g) **Hipótese 7** (estabelecida no Quadro 1) – norma inválida, vigente e sem eficácia, de acordo com o Quadro 8. A norma será inválida quando possuir um vício de origem, como a inconstitucionalidade, por exemplo, ou ainda elaborada sem a conformidade legislativa. Será vigente quando estiver formalmente em vigor e no ordenamento jurídico, pois ainda não foi revogada ou anulada. A sua falta de eficácia (social) ocorrerá a partir do momento em que a norma não é cumprida, na prática, pela sociedade, ou não é fiscalizada pelas autoridades; são as “leis que não pegam”. O exemplo mais comum é uma lei inconstitucional que é ignorada pela população e pelas autoridades. Imagine uma lei municipal que proíbe o uso de bicicletas em parques públicos (inválida por ferir o direito de ir e vir ou o direito ambiental). Imagine que esta lei hipotética está vigente (foi publicada e não foi revogada). Esta lei será ineficaz socialmente, pois as pessoas continuam a andar de bicicleta livremente, e a fiscalização não atua, por reconhecerem informalmente o vício ou por simples desobediência.

Quadro 8 – Norma inválida, vigente e sem eficácia

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
-----------------------	---------	---------

Inválida	Criada sem seguir os procedimentos e requisitos legais, ou ainda com teor inconstitucional.	Um decreto presidencial que contraria a Constituição, ou um Decreto municipal expedido pelo Secretário de Transportes do município.
Vigente	Em vigor, ou seja, publicada e em um período temporal entre sua criação e revogação.	Uma lei, que não estabeleça nenhum prazo para a sua entrada em vigor, 45 dias após a sua publicação no Diário Oficial.
Não eficaz	Não é cumprida nem aplicada na prática, e não produz os efeitos desejados.	Uma lei de trânsito que não é cumprida pela população devido à falta de fiscalização.

Fonte: Elaborado pelos autores.

h) **Hipótese 8** (estabelecida no Quadro 1) – norma inválida, não vigente e sem eficácia, de acordo com o Quadro 9. Esta é uma situação teoricamente possível e de fácil identificação na prática jurídica. A norma será inválida se for criada em desacordo com o processo legislativo ou contém vícios de inconstitucionalidade. Não estará vigente, pois ainda não começou a produzir efeitos, geralmente porque está no período de *vacatio legis* (prazo entre a publicação e a entrada em vigor), ou porque já foi revogada. A falta de eficácia (jurídica e social) será motivada pelo fato de que a norma ainda não está sendo aplicada (não tem eficácia jurídica), e nem está sendo observada na prática social (pois não possui eficácia social). O exemplo mais claro é uma lei nova durante seu período de *vacatio legis* que, além disso, é inconstitucional (inválida). Imagine uma nova lei que estabelece um novo código de trânsito que entrará em vigor em 180 dias, mas que possui um vício de inconstitucionalidade material. Durante esses 180 dias esta lei será considerada inválida, pois possui um vício material de origem; não estará vigente, pois ainda não é obrigatória; e não possuirá eficácia, pois a sociedade não a cumpre, nem o judiciário a aplica, pois ela sequer entrou em vigor.

Quadro 9 – Norma inválida, não vigente e sem eficácia

Atributos da hipótese	O que é	Exemplo
-----------------------	---------	---------

Inválida	Criada sem seguir os procedimentos e requisitos legais, ou ainda com teor inconstitucional.	Um decreto presidencial que contraria a Constituição, ou um Decreto municipal expedido pelo Secretário de Transportes do município.
Não vigente	O prazo para a sua entrada em vigor (a <i>vacatio legis</i>) ainda está correndo, ou a lei determinou uma data futura para sua aplicação, portanto, ela ainda não é de cumprimento obrigatório.	Uma nova lei que estabelece um novo código de trânsito que entrará em vigor em 180 dias. Não é vigente até a data especificada (próximo ano).
Não eficaz	Não é cumprida nem aplicada na prática, e não produz os efeitos desejados.	Uma lei de trânsito que não é cumprida pela população porque ela ainda não possui vigência (não é obrigatória).

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.2 Proposta de inovação jurídica: implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN)

Os casos apresentados ratificam a necessidade da criação de mecanismos de controle preventivos eficientes e eficazes, em oposição aos controles repressivos (inibitórios) majoritariamente utilizados hoje, para combater as patologias normativas existentes (invalidade, falta de vigência e ineficácia/inefetividade). A proposta que será ora apresentada visa atuar antes que a norma venha a causar disfunções no sistema. A utilização deste tipo de controle preventivo já é consagrada em democracias modernas, como será visto no item 2.5, ao se tratar do direito comparado, que visa precipuamente combater a “inflação legislativa”, ou o “Big Bang legislativo⁵⁹”. O seu conceito será apresentado apenas em linhas gerais e, caso seja considerado eventualmente válido para real implementação, deverá ser detalhado e aprimorado com estudos adicionais.

A proposta de inovação jurídica centraliza-se na institucionalização de uma Análise de Impacto Normativo (AIN), qualificada e obrigatória, como ferramenta de controle preventivo das patologias normativas. O objetivo principal é garantir que os atos normativos inerentes ao seu controle, que venham a ingressar no ordenamento jurídico, sejam não apenas formais e materialmente corretos, mas também fáticos, viáveis e efetivos, também

59- Na realidade pós-moderna ou contemporânea, tem-se observado uma “explosão legislativa” (Tartuce, 2025, p. 70).

sob os pontos de vista social e operacional. A AIN deverá ser realizada em momento prévio à sanção ou promulgação, inicialmente de leis e atos normativos nas espécies estabelecidas nos incisos II a V do art. 59 da CF/88 (leis ordinárias, complementares, delegadas e medidas provisórias – Brasil, 1988). A proposta abrange os seguintes eixos:

a) Controle preventivo da invalidade (inconstitucionalidade/ilegalidade) - este eixo visa aprimorar os mecanismos de verificação de constitucionalidade e legalidade intrínsecos ao próprio processo legislativo, tornando-os mais robustos e vinculantes em suas decisões. Para a materialização deste eixo, as seguintes ações deverão ser tomadas:

a.1) Controle na atuação das Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) – que integra o sistema político do controle de constitucionalidade - deveria adotar as seguintes linhas de ação:

a.1.1) Implantar um novo mecanismo de controle prévio que será doravante denominado “recurso de constitucionalidade pré-promulgação” – este mecanismo consiste na criação de uma via de controle preventivo mista, para garantir a representatividade de ambas às Casas legislativas. As CCJ, por meio de um quórum qualificado de seus membros (e.g., 1/3), poderiam acionar o Supremo Tribunal Federal (STF) para realizar uma análise e emitir um parecer consultivo prévio à promulgação da norma, em casos de dúvidas objetivas, e que sejam relevantes, sobre a constitucionalidade da matéria tratada. Este mecanismo funcionaria como um “incidente de pré-inconstitucionalidade”, para evitar a consolidação de normas sabidamente viciadas no ordenamento jurídico. Este controle seria realizado ainda dentro do sistema político de controle de constitucionalidade, mas poderia vir a ser provido de um fortalecimento jurisdicional advindo do próprio “guardião” da Constituição, ao provocar também a participação do sistema judicial no controle de constitucionalidade, consagrando o nosso atual sistema misto de controle de constitucionalidade. A utilização deste importante instrumento de validação normativa seria denominado de “recurso de constitucionalidade pré-promulgação”, e que deveria constar do relatório do controle preventivo.

a.1.2) Prover maior força vinculante do seu parecer - o parecer técnico-jurídico emitido pelas CCJ da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, deverá ter a sua força jurídica ampliada. Uma sugestão adicional ao procedimento já existente, seria estabelecer a exigência de um quórum qualificado especial (maioria qualificada de 3/5 dos membros de cada comissão) exclusivamente para aprovar um parecer que venha a atestar a constitucionalidade de um Projeto de Lei que tenha sido alvo de notáveis

questionamentos jurídicos (conforme o item anterior – a.1.1); e

a.2) Prover um veto jurídico reforçado para o Poder Executivo – esta é uma etapa que já integra o sistema político do controle de constitucionalidade (veto jurídico), sendo que o reforço do veto deveria estar focado em dois pontos fundamentais:

a.2.1) Fortalecimento da “razão jurídica do veto (jurídico)” - a justificativa do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) para o seu veto, por inconstitucionalidade manifesta (veto jurídico), deveria ser tecnicamente detalhada, de forma expressa, com base em pareceres da advocacia pública (AGU, PGE, PGM), a qual deveria ser obrigatoriamente acionada para pronúncia em uma etapa anterior ao veto (de forma similar ao estabelecido no § 3º do Art. 103 da CF/88 – Brasil, 1988), como uma espécie de “Exposição de Motivos” ou uma justificativa vinculante (como um entendimento uniformizado de toda àquela esfera do Poder Executivo) inerente ao seu veto jurídico; e

a.2.2) Implementar mecanismos para dificultar a derrubada do veto jurídico do Poder Executivo - a derrubada de um veto estritamente jurídico pelo Poder Legislativo deveria demandar um quórum de aprovação mais elevado (e.g., 2/3 dos votos de ambas as Casas do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal), em vez da maioria absoluta atual, a fim de tornar mais difícil a manutenção de normas inconstitucionais por meras razões políticas; relembra-se que está se tratando aqui apenas do sistema político de controle de constitucionalidade.

b) Controle preventivo da falta de vigência (adequação da *vacatio legis*) - a “falta de vigência” é um estado transitório necessário para a norma jurídica. O controle preventivo teria por objetivo a garantia da adequação do prazo, justificando-o tecnicamente para que a norma tenha tempo hábil de adaptação e publicidade. Enfatiza-se que ainda estão sendo sugeridas alterações apenas do sistema político de controle de constitucionalidade; neste eixo sugere-se:

b.1) A obrigatoriedade de uma justificação técnica - a “Exposição de Motivos” (na justificativa do Projeto de Lei) deverá incluir, obrigatoriamente, um tópico específico para justificar expressamente o prazo de *vacatio legis* proposto. Desta forma existiria uma padronização e uma flexibilidade de prazos justificada para as normas jurídicas advindas de:

b.1.1) Leis complexas – são normas que demandariam prazos maiores (e.g., 1 ano), especialmente aquelas que exigem a criação de estruturas, alocação de recursos, treinamento de pessoal ou adaptação social de sistemas complexos (e.g., novos códigos tributários, reformas previdenciárias); e

b.1.2) Leis simples – dependendo do conteúdo da norma, estas poderão vir a ter vigência imediata, ou ainda prazos curtos (e.g., 45 dias), se a matéria for de simples aplicação, ou referente à matéria de urgência justificada (e.g., criação de um feriado, nomeação de logradouro e outros).

O objetivo da obrigatoriedade da justificação técnica para o *vacatio legis* é evitar a existência no ordenamento jurídico de prazos arbitrários que venham a gerar insegurança jurídica ou que possam inviabilizar a aplicação da norma no momento de sua entrada em vigor, e que envolve apenas alterações eventualmente regimentais das Casas legislativas, em seus procedimentos.

c) Estabelecer o controle preventivo da ineficácia/inefetividade da norma (viabilidade social⁶⁰, fática⁶¹ e operacional⁶²) - este é o ponto crucial da inovação proposta, que estaria focado na existência ou não da viabilidade social, fática e operacional da norma. Entende-se que as presunções de existência de viabilidade social, fática e operacional deveriam estar inclusas no corpo da proposta normativa, como um item de cumprimento prévio, e obrigatório, pois busca esclarecer conceitos que deveriam ser discutidos e pormenorizados em estudos técnicos para cada caso concreto, os quais seriam considerados viáveis a partir do momento que venham a atender a pressupostos atuais (constantes de outra norma ou do próprio Regimento Interno das Casas legislativas), para que justifiquem a continuidade no processo legislativo da norma em questão. Dessa forma, a viabilidade social garante que a norma possua lastro na soberania popular e utilidade pública; a viabilidade fática assegura que o comando normativo seja exequível diante das limitações da realidade física; e a viabilidade operacional certifica que o Poder Público dispõe de meios logísticos e orçamentários para converter a letra da lei em política pública efetiva, evitando-se a criação de normas natimortas que apenas sobrecarregam o ordenamento jurídico.

A análise da AIN seria a ferramenta central deste eixo, a partir das seguintes ações:

60- Refere-se à aceitabilidade, utilidade e impacto da norma na realidade da população. No controle preventivo, a viabilidade social verificaria se a proposta atende ao interesse público e se possui legitimidade perante os anseios da sociedade civil. Uma norma sem viabilidade social, embora juridicamente correta, pode nascer ineficaz (o “direito que não pega”). Aqui o estudo técnico deveria demonstrar a existência de conexão entre a lei proposta e a solução de um problema social real, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana e a justiça social.

61- Diz respeito à possibilidade real de aplicação da norma no mundo fático. Questiona-se: “É fisicamente possível cumprir o que esta lei determina?”. O controle preventivo deveria barrar leis utópicas ou impossíveis de serem seguidas por limitações físicas, geográficas ou tecnológicas. Assim o estudo técnico deveria comprovar que a realidade material suportaria a imposição da nova regra, evitando o que a doutrina chama de “leis simbólicas” ou “descoladas” da realidade concreta.

62- Estaria focada na capacidade do Estado em executar e fiscalizar a norma, o que envolveria a estrutura burocrática, recursos humanos e, principalmente, a previsão orçamentária. Uma lei pode ser socialmente justa e faticamente possível, mas se o Estado não tiver “braço” (máquina administrativa) para operacionalizá-la, ela padece de vício de eficácia. O estudo técnico, para atender a este item, deveria detalhar os órgãos responsáveis, o fluxo de implementação e o custo-benefício, garantindo que a proposta não viole princípios como o da eficiência administrativa (art. 37, Caput, da CF/88 – Brasil, 1988).

c.1) Estabelecer a obrigatoriedade da realização da Análise de Impacto Normativo (AIN) para as normas elencadas nos inc. II a V do art. 59 da CF/88 (Brasil, 1988) – a proposta exige a criação de um órgão técnico e independente, ou a atribuição desta responsabilidade para uma das consultorias especializadas já existentes (e.g., Consultoria Legislativa do Senado, ou da Câmara dos Deputados), para produzir um relatório público, e detalhado, dos resultados obtidos com a aplicação da AIN. Na proposta, este relatório (AIN) deverá ser anexado ao Projeto de Lei antes de sua aprovação final, com o seguinte conteúdo adicional:

c.1.1) Viabilidade orçamentária e estrutural: no qual deverão ser realizadas as seguintes análises prévias:

c.1.1.1) Análise de recursos - avaliação detalhada da disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários para a implementação do ato normativo;

c.1.1.2) Impacto na estrutura existente - análise da necessidade de novas estruturas físicas, equipamentos, contratação de pessoal (policiais, juízes, profissionais de saúde e outros), e implantação de sistemas de Tecnologia da Informação (TI); e

c.1.1.3) Indicadores de viabilidade - criação de indicadores apropriados para medir a capacidade do Estado em suportar o novo encargo normativo.

c.1.2) Aceitação social e viabilidade fática – pressupões a realização das seguintes medidas:

c.1.2.1) Realização de um diagnóstico social - análise técnica e sociológica para avaliar se a norma reflete a realidade social, se possui potencial de aceitação ou se será uma «lei de papel» ignorada; e

c.1.2.2) Proposição de medidas de conscientização - o relatório deverá propor, se necessário, medidas de comunicação pública, campanhas educativas ou estratégias de implementação gradual para garantir maior efetividade da norma após sua entrada em vigor.

O presente estudo circunscreve-se à análise dos aspectos jurídicos da proposta, que é apresentada em linhas gerais, carente de um detalhamento exaustivo das suas implicações práticas. O objetivo principal da implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN), na busca por uma maior eficácia no atual sistema de controle preventivo de constitucionalidade. Tal proposição visa aprimorar o processo legislativo sem a imposição de ônus financeiros excessivos ou a criação de entraves que paralise a atividade legiferante nacional. Para tanto, sugere-se o estabelecimento de parâmetros objetivos para a concretização da AIN, mediante duas alternativas viáveis: a criação de um órgão técnico independente com competências específicas; ou a atribuição dessa responsabilidade a uma das consultorias especializadas

já existentes no âmbito do Poder Legislativo. Posteriormente, com a análise periódica de seus resultados, a AIN poderá ser expandida para abranger todos as leis e atos normativos elencados no art. 59 da CF/88 (Brasil, 1988).

2.3 Aplicação da AIN Preventiva na “Escada Ponteana”

Segundo Tartuce (2025), a Escada Ponteana é uma metáfora visual inspirada na teoria do jurista brasileiro Pontes de Miranda para analisar a existência e a validade dos fatos jurídicos. A Escada Ponteana é estruturada em três planos: Existência, Validade e Eficácia.

A proposta de inovação jurídica da Análise de Impacto Normativo (AIN) qualificada e obrigatória poderia ser inserida nesta escada como um conjunto de filtros preventivos que atuariam em cada um desses planos, garantindo assim a solidez da norma jurídica desde o momento de sua criação até sua aplicação prática, de acordo com o Quadro 10. Esta proposição busca atrelar um caráter didático na apresentação da AIN.

Quadro 10 – A “Escada Ponteana” da norma jurídica e a aplicação da AIN preventiva

Plano da Escada Ponteana	Conceito Jurídico	Patologias Normativas Visadas	Controles preventivos propostos pela AIN
I. Plano da Existência	O fato jurídico ocorreu (a norma foi editada e publicada)	Inexistência formal do ato	Ocorre antes, na existência do processo legislativo formal
II. Plano da Validade	A norma está em vigor, é obrigatória e apta a produzir efeitos jurídicos (vigência e validade formal/ material)	Invalidade (inconstitucionalidade/ ilegalidade) e problemas de <i>vacatio legis</i>	Eixo (“a”) e (“b”): Controle nas CCJ (“a.1”), veto reforçado (“a.2”) e justificação técnica da <i>vacatio legis</i> (“b”)
III. Plano da Eficácia	A norma é socialmente observada e aplicada na prática (efetividade/ eficácia social)	Ineficácia ou inefetividade (“leis que não pegam”)	AIN (“c.1”): Relatório de viabilidade orçamentária/ estrutural (“c.1.1”) e viabilidade fática e aceitação social (“c.1.2”)

Fonte: Elaborado pelos autores.

1.3.1 Detalhamento da Aplicação da AIN nos Planos da Escada Ponteana

I. Plano da Existência (Pressuposto Lógico) - este plano verificaria se o ato normativo existe como fato no mundo jurídico (e.g., se foi publicado, se houve quórum mínimo para votação). A proposta de AIN reforçaria a transparência do processo, garantindo a publicidade e a documentação completa do ato, inclusive por conter os relatórios e estudos técnicos de sua viabilidade social, fática e operacional.

II. Plano da Validade (Vigência e Correção Jurídica) - neste plano, a AIN e seus eixos de controle preventivo atuariam diretamente sobre as patologias de invalidez (inconstitucionalidade material ou formal) e da prévia adequação da vigência com os seguintes controles:

- Controle da inconstitucionalidade (Eixo “a”): mecanismos de atuação mais vinculantes nas CCJ (“a.1”) e veto jurídico reforçado (“a.2”) funcionariam como filtros de validade. Eles visariam impedir que normas viciadas subam na “escada” para o plano da eficácia, onde causariam maiores danos ao sistema. A atuação do STF via “recurso de pré-promulgação” seria o controle de validade preventivo máximo.

- Controle da vigência (Eixo “b”): a exigência de justificação técnica da *vacatio legis* (Eixo “b”) poderia garantir que o “tempo de vida” da norma no ordenamento fosse planejado. Isso evitaria que uma norma válida e vigente entrasse prematuramente em conflito com a realidade por falta de tempo de adaptação.

III. Plano da Eficácia (Efetividade Social) - este é o plano mais inovador da proposta. A AIN poderia atuar diretamente na prevenção da ineficácia social (leis que “não pegam”), ao avaliar a performance esperada da norma no mundo real, por meio das seguintes análises:

- Análise de Impacto (Eixo “c.1”) - a AIN poderia produzir um diagnóstico de viabilidade orçamentária e estrutural (“c.1.1”), para garantir que o Estado venha a ter condições reais de aplicar a norma, a fim de possibilitar a sua eficácia jurídica e fática.

- Diagnóstico Social (“c.1.2”) - este diagnóstico seria fundamental para avaliar a aceitação social do ato normativo. Uma norma válida e vigente, mas que é ignorada pela sociedade, pode gerar descrédito ao sistema. A AIN mitigaria esse risco ao propor medidas de conscientização, para garantir que a norma venha a atingir o topo da escada Ponteana, e assegurar a sua eficácia social.

Em suma, a proposta de AIN pode funcionar como uma “inspeção de

qualidade” em cada degrau da Escada Ponteana, fortalecendo a coerência, a solidez e a precisão de todo o sistema jurídico.

2.4 Análise da AIN Preventiva no direito comparado- sucessos e fracassos

No direito comparado, o conceito apresentado como a Análise de Impacto Normativo (AIN), ou ainda Análise de Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Analysis* - RIA⁶³), é amplamente consolidado em democracias avançadas, visando à qualidade e eficácia das leis antes de sua promulgação. No âmbito do direito internacional, os principais órgãos técnicos independentes que possuem uma sistemática similar à do modelo proposto da AIN são: a) A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE⁶⁴) - é a principal referência global, estabelecendo padrões para a RIA⁶⁵ desde 1974⁶⁶. A OCDE recomenda que a análise comece na fase de concepção da política para informar o desenvolvimento da norma com base em evidências científicas e consultas públicas;

b) A Comissão Europeia da UE, seu principal órgão executivo⁶⁷ - utiliza o sistema de *Better Regulation* (Melhor Regulamentação), que integra as avaliações de impacto obrigatórias para todas as iniciativas legislativas significativas. O controle é realizado pelo *Regulatory Scrutiny Board* (RSB), que é um órgão independente, e que emite pareceres sobre a qualidade das análises de impacto;

63- Pode-se consultar o conteúdo dos relatórios anuais da Análise de Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Analysis* - RIA) em seu próprio site, que é amplamente adotado e sugerido no âmbito da OCDE, e são dotados de ampla publicidade e transparência, no seu âmbito de atuação: <https://www.oecd.org/en/publications/reports.html?orderBy=mostRelevant&page=0&facetTags=oecd-lingua-ges%3Aen>. Acesso em: 24 jan. 26.

64- A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional e intergovernamental, mas não é um órgão independente no sentido de ser privado ou desvinculado de estados-nação. Ela funciona como um fórum composto por 38 países-membros que buscam coordenar políticas públicas, compartilhar experiências e estabelecer padrões internacionais para o desenvolvimento econômico.

65- Apesar do termo “RIA” tenha sido padronizado e difundido globalmente pela OCDE somente nos anos 90, o seu marco inicial de 1974, que ocorreu nos EUA, refere-se especificamente à criação do *Inflation Impact Statement* (Declaração de Impacto Inflacionário), na presidência de Gerald Ford, e que determinava, por meio da Ordem Executiva 11821, que as agências avaliassem o impacto econômico e inflacionário de novas regulamentações. Dentro de uma sucinta evolução histórica do RIA, observa-se que no contexto da OCDE, ainda em 1974, a Austrália foi um dos primeiros países a inovar e adotar os sistemas de avaliação de impacto ambiental (EIA), que serviram de base para o desenvolvimento posterior da RIA no país; já em 1981 nos EUA, agora sob a presidência de Ronald Reagan, o sistema da RIA evoluiu para a exigência formal de análise de custo-benefício para todas as “grandes regulamentações”, centralizada no *Office of Management and Budget* (OMB); somente em 1995 a OCDE adotou o primeiro documento internacional, intitulado “Qualidade da Regulamentação Governamental”, o qual oficializou o termo RIA como padrão de boa governança para os países membros. Hoje, praticamente todos os países membros da OCDE utilizam alguma forma de RIA como requisito obrigatório antes da criação de novas leis e regulamentos. Para ampliar o assunto, sugere-se consultar: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2024.2433323>. Acesso em: 24 jan. 26.

66- Em 1974 os Estados Unidos foram o primeiro país a implementar formalmente um sistema que foi o precursor da Análise de Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Analysis* - RIA), de acordo com o relatório de 2009 da OCDE: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/09/regulatory-impact-analysis_g1ghb202/9789264067110-en.pdf. Acesso em: 23 jan. 26.

67- A Comissão Europeia propõe novas leis (que possui a competência exclusiva de iniciativa de leis), gere o orçamento da UE, aplica a legislação europeia e ainda representa a união em acordos internacionais.

c) O Conselho de Estado - *Conseil d'État* - da França – estabelece que os projetos de lei de iniciativa do governo devem ser acompanhados de *études d'impact* (estudos de impacto), que são revisados pelo *Conseil d'État* ⁶⁸, em sua função consultiva, garantindo a viabilidade jurídica e administrativa, antes do seu envio ao Parlamento;

d) O Conselho de Análise de Impacto Regulatório da Finlândia (*Finnish Council of Regulatory Impact Analysis* - FCRIA⁶⁹) - estabeleceu em 2015 um Conselho de Análise de Impacto Regulatório independente, vinculado ao Gabinete do Primeiro-Ministro, para emitir declarações sobre propostas governamentais e suas avaliações de impacto, tendo inclusive rejeitado projetos de lei por falta de fundamentação técnica; e

e) O *Regulatory Policy Committee* (RPC⁷⁰) do Reino Unido - órgão consultivo independente, que audita as análises de impacto produzidas pelos departamentos governamentais, classificando-as como “adequadas” ou “não adequadas” antes da tramitação legislativa.

Dentro da racionalidade pragmática e dos paradigmas de Governança Regulatória, ao se estabelecer uma análise da Legística comparada, verifica-se que as diretrizes de boas práticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) consolidam o entendimento de que a validade de uma norma jurídica contemporânea transcende a mera higidez formal, condicionando-se à demonstração de sua racionalidade material. Nesse paradigma, a qualidade normativa é aferida pela evidência empírica de sua necessidade e pela observância estrita ao princípio da proporcionalidade. Este modelo de governança transmuta o rito legiferante em um processo técnico-científico, pautado pela transparência dialética e pelo engajamento estratégico dos *stakeholders*.

No âmbito da União Europeia, tal doutrina é operacionalizada pelo portal *Better Regulation* da Comissão Europeia, cujo pilar central é o *Regulatory*

68- O *Conseil d'État* (Conselho de Estado) é a mais alta instância da jurisdição administrativa na França, atuando em duas frentes: como conselheiro jurídico do Governo e como tribunal supremo para litígios administrativos. Desde a reforma constitucional de 2008, os projetos de lei de iniciativa do governo (*projets de loi*) devem ser obrigatoriamente acompanhados de *études d'impact* (estudos de impacto), antes de serem submetidos ao Conselho de Estado e apresentados ao Parlamento.

69- O *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis* - FCRIA é um órgão independente e autônomo estabelecido para melhorar a qualidade da elaboração de leis e das avaliações de impacto no país. Embora o decreto para sua criação tenha sido emitido em dezembro de 2015 (Decreto Governamental 1735/2015), o Conselho iniciou oficialmente suas operações somente na primavera de 2016. Este órgão atua dentro da estrutura da Chancelaria do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Office*), mas mantém independência funcional em suas análises jurídicas.

70- O *Regulatory Policy Committee* (RPC) é um órgão público consultivo independente do Reino Unido (que é formado pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte), e é responsável por fiscalizar a qualidade das evidências e análises utilizadas pelo governo em propostas regulatórias que impactam as empresas e a sociedade civil. Para maiores informações: <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>. Acesso em: 24 jan. 26.

Scrutiny Board (RSB), o qual realiza o “escrutínio técnico” preventivo das leis e atos normativos. Este órgão de controle independente exerce uma função de auditoria técnica *ex ante*, avaliando as Análises de Impacto Normativo (AIN) antes da submissão das propostas ao Parlamento Europeu. O RSB atua, portanto, como um filtro de viabilidade econômica, assegurando que o ímpeto regulatório não desconsidere a realidade fática e operacional do mercado.

A transposição desses modelos para o controle preventivo revela um cenário de contrastes, onde a eficácia da norma é diretamente proporcional à robustez dos mecanismos de escrutínio técnico, como ocorre também com as consultas públicas. Sob a ótica da Legística, a “inflação ou Big Bang Legislativo”, deixa de ser compreendida como um fenômeno meramente quantitativo para ser diagnosticada como uma espécie de “patologia de governança”, geradora de profunda insegurança jurídica.

Como vetores de sucesso na mitigação desse fenômeno, destacam-se o Teste de SME (*Small and Medium Enterprises Test*) e as consultas públicas prévias, adotados por jurisdições como o Reino Unido e a Alemanha. Estes mecanismos funcionam como filtros de racionalidade econômica e proporcionalidade, combatendo a criação de normas de impossível cumprimento (*ad impossibilia nemo tenetur*). O Teste de SME fundamenta-se na busca pela igualdade substancial. Dado que pequenas empresas possuem menor resiliência financeira para absorver custos regulatórios, a imposição de normas uniformes pode configurar uma prática discriminatória indireta. No Reino Unido, sob a égide do princípio *Think Small First*, o *Regulatory Policy Committee* (RPC) exige que toda Avaliação de Impacto contemple a possibilidade de isenção ou regimes simplificados para microempresas, prevenindo um custo de conformidade desproporcional. De forma análoga, o governo alemão⁷¹ aplica o *Mittelstandstest* inserido no sistema de mensuração de custos burocráticos (*Bürokratiekosten*). Na dogmática jurídica, tal ferramenta adotada na Alemanha é classificada como uma Análise de Impacto de Segunda Ordem, na medida em que o legislador se detém não apenas sobre o impacto macroestrutural da norma, mas sobre sua incidência específica e granular na estrutura produtiva local.

Em suma, a integração desses órgãos técnicos independentes com a realização de testes de impacto setoriais legitima o controle preventivo ao prover dados objetivos que mitigam a discricionariedade política excessiva. O resultado é um ordenamento jurídico mais enxuto, dotado de maior equilíbrio e alinhado aos preceitos da eficiência administrativa vigentes.

71- Na Alemanha o Conselho Nacional de Controle de Normas (*Normenkontrollrat* - NKR), é o órgão que supervisiona a redução da carga burocrática.

Com relação à consulta pública, sendo utilizada como um instrumento de democracia deliberativa e racionalização normativa, observa-se sob a ótica do Direito Público e da Teoria do Direito que ela transcende a mera formalidade de um ato administrativo consultivo; ela se consubstancia em um fundamental exercício de democracia deliberativa. Esse mecanismo participativo permite a incorporação de inteligência social e *know-how* técnico ao processo legiferante, qualificando o produto legislativo final. A eficácia da consulta pública manifesta-se em duas frentes principais:

a) Contenção da “inflação legislativa” - a abertura da proposta normativa ao escrutínio técnico *ex ante* dos *stakeholders* e destinatários da lei permite ao Poder Público identificar redundâncias e potenciais conflitos. A colisão normativa com o ordenamento jurídico ou com as normas técnicas já existentes é revelada pragmaticamente, o que viabiliza a simplificação e a consolidação do sistema jurídico, combatendo a proliferação desnecessária de textos legais; e

b) Garantia da exequibilidade e legitimidade - a prevenção de normas inexecutáveis, ou “normas de impossível cumprimento”, é crucial para a manutenção da autoridade do ordenamento jurídico. A existência de comandos legais que não podem ser materialmente realizados pelos seus destinatários gera, na doutrina, a deslegitimação do sistema jurídico. As consultas prévias, ao validarem a viabilidade operacional da futura norma, asseguram o princípio da exequibilidade e, consequentemente, a efetividade da lei, garantindo que o comando estatal seja factível e proporcional à capacidade de cumprimento dos agentes regulados.

Observa-se que, paralelamente, a legitimação do controle preventivo reflete um deslocamento paradigmático da racionalidade puramente política para uma racionalidade técnico-científica. Ao superar o tradicional controle de constitucionalidade formal das Comissões de Constituição e Justiça (CCJs), a dogmática moderna exige a aferição da eficiência e da racionalidade material da norma. Nesse contexto, a atuação do *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) da Comissão Europeia exemplifica a legitimação pelo procedimento: ao emitir pareceres independentes baseados em dados empíricos, o órgão introduz uma lógica de proporcionalidade entre meios e fins. Este mecanismo mitiga a politização legislativa e vincula a validade da norma à robustez de suas evidências, assegurando que o comando legal não emane apenas da vontade discricionária, mas de uma prognose legislativa tecnicamente fundamentada.

A análise do direito comparado revela que a implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN) enfrenta obstáculos que comprometem sua

finalidade pragmática, destacando-se o formalismo ritualístico (*tick-box exercise*) e o déficit de capacidade institucional. Em determinadas jurisdições, a AIN é reduzida a um requisito burocrático preenchido *pro forma*, ocorrendo apenas após a consolidação da decisão política. Nesses cenários, a análise falha em conformar o mérito da norma, configurando-se como um custo transacional desprovido de utilidade social. Ademais, a ausência de aparelhamento técnico nas consultorias legislativas ou a inexistência de órgãos de controle independentes resulta em relatórios superficiais e carentes de rigor metodológico. Tais deficiências impedem a prognose precisa de externalidades negativas e impactos distributivos, frustrando a função estabilizadora da norma.

Em uma rápida conclusão das experiências advindas do direito comparado, seus sucessos e seu fracassos, pode-se perceber que a eficácia da AIN no controle preventivo é indissociável de sua independência institucional. Para o ordenamento jurídico brasileiro, as diretrizes da OCDE sugerem que a análise de impacto deve ser alçada de um simples acessório administrativo a um pressuposto de validade normativa. Nesse sentido, a inexistência de estudos técnicos de viabilidade social, fática e operacional no processo normativo não configura mera irregularidade, mas sim um potencial vício de inconstitucionalidade material, por violação direta aos princípios da eficiência e da razoabilidade.

2.5 Desafios da Análise de Impacto Normativo (AIN) no ordenamento jurídico brasileiro

A transposição do modelo *Better Regulation* da União Europeia para o cenário jurídico brasileiro impõe o enfrentamento de óbices dogmáticos relativos à separação de poderes e à taxatividade do processo legislativo. No plano jurídico-constitucional, destacam-se três desafios fundamentais: a) Autonomia institucional e vício de iniciativa – a eventual imposição de uma AIN obrigatória ao Poder Legislativo, mediante legislação infraconstitucional, pode configurar ingerência indevida na autonomia das Casas, violando o princípio da separação entre os poderes; a sujeição da atividade legislativa à validação de um órgão externo poderia ser arguida como uma limitação inconstitucional à soberania parlamentar;

b) Antinomia entre ritos de urgência e escrutínio técnico - a sistemática das Medidas Provisórias e dos ritos de urgência, pautada pela celeridade e pela discricionariedade política dos pressupostos de “relevância e urgência”, colide com a temporalidade exigida por uma análise técnica robusta, e tal

cenário demandaria uma reinterpretação jurídica desses institutos à luz da eficiência normativa; e

c) Eficiência econômico-financeira - a implementação da AIN confronta o custo da inação (normas ineficazes e retrocesso social) com as restrições fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) onde, a estruturação de mecanismos de análise técnica deve, portanto, observar a sustentabilidade do Estado.

Para a viabilização desse paradigma no Brasil, propõem-se as seguintes adaptações normativas:

a) Reforma dos Regimentos Internos (*Interna Corporis*) – a incorporação da AIN nos regimentos da Câmara e do Senado elevaria o estudo de impacto à condição de pressuposto de admissibilidade, o que permitiria que as Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) procedessem ao arquivamento de proposições carentes de viabilidade fática, preservando a autonomia parlamentar;

b) Fortalecimento institucional das consultorias legislativas - a delegação da AIN às Consultorias já constituídas otimizaria o corpo técnico especializado e evitaria a criação de novas estruturas orgânicas, garantindo a legitimidade técnica com a economia de recursos;

c) Constitucionalização dos requisitos de eficiência e impacto social- recomenda-se a edição de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para incluir a “eficiência e o impacto social” como elementos do devido processo legislativo; tal medida elevaria a AIN ao status de parâmetro de controle preventivo de constitucionalidade material; e

d) Digitalização e democracia deliberativa - a integração da AIN às plataformas digitais de transparência, integração esta inspirada no modelo da Comissão Europeia, é essencial para permitir o controle social e a auditoria de dados, fortalecendo a legitimidade democrática do processo de produção das leis.

Em síntese, a convergência do processo legislativo brasileiro aos padrões internacionais de governança regulatória exige a superação da cultura do formalismo jurídico em favor de uma racionalidade baseada em evidências.

A transição para um modelo de Análise de Impacto Normativo (AIN), fundamentada na eficiência e na transparência, não apenas mitiga patologias como a “inflação ou Big Bang legislativo”, mas também a insegurança jurídica, e ainda redefine o próprio conceito de legitimidade democrática. Ao elevar o escrutínio técnico a pressuposto de validade normativa, seja via a reforma constitucional ou pelo aperfeiçoamento dos regimentos internos, o Estado brasileiro poderia vir a assegurar que a produção de leis e atos normativos deixe de ser um exercício de discricionariedade política para se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento social e viabilidade econômica.

Considerações Finais

O ordenamento jurídico é um sistema complexo que demanda unidade e coerência para funcionar harmonicamente, à semelhança de um mecanismo de precisão, onde a falha de uma única peça pode comprometer o todo sistemático. A busca por esta precisão leva o sistema a desenvolver e prover métodos de autodefesa para lidar com as suas próprias “patologias” normativas: a invalidade, a falta de vigência e a ineficácia (ou inefetividade) de suas normas. O sistema jurídico não é um mero conjunto de normas isoladas, mas uma estrutura una e coerente (tendencialmente). O ideal seria que todo o ordenamento jurídico fosse composto somente de normas válidas, vigentes e eficazes, mas a dinâmica mutante presente nas relações e nas interações sociais humanas, conjugada com o desenfreado avanço tecnológico impossibilita a realização desta utopia. Conforme Bobbio (2011), essa unidade é fundamental para a segurança jurídica das relações sociais, e o sistema deve prover mecanismos internos (como metacritérios: hierárquico, cronológico e da especialidade) para solucionar conflitos (antinomias) entre normas válidas.

A validade de uma norma deriva da sua conformidade com uma norma superior, em uma estrutura hierárquica piramidal. Hans Kelsen (Kelsen, 2006), em sua obra “Teoria Pura do Direito”, explica que a validade de todo o sistema depende de uma Norma Fundamental (*Grundnorm*), pressuposta ou posta, que confere autoridade ao sistema. Uma norma inválida (e.g., inconstitucional) possui um vício que o próprio sistema deve corrigir por meio do acionamento de controles rígidos de constitucionalidade, retirando-a do ordenamento. A vigência refere-se à existência formal e à obrigatoriedade da norma. Já a eficácia pode ser jurídica (aptidão para produzir efeitos) ou social, relativo à sua efetividade (cumprimento fático pela sociedade). Quando uma norma válida e vigente é socialmente ineficaz (uma “lei que não pega”), o sistema jurídico, embora formalmente intacto, enfrenta um

desafio de efetividade, demandando ações de fiscalização ou, em casos extremos, a reforma ou revogação da norma para restaurar a sintonia entre o direito e a realidade social.

A inovação jurídica proposta a partir da implementação da AIN pode ser útil, ao prover o controle preventivo das eventuais patologias normativas, com o objetivo de garantir que os atos normativos que vierem a ingressar no ordenamento jurídico sejam não apenas formais e materialmente corretos, mas também fáticos, viáveis e efetivos. Por questões lógicas, a AIN proposta deve ser realizada em momento prévio à sanção ou promulgação de qualquer ato normativo, em que se pese a proposta de aplicação inicial apenas às espécies normativas elencadas nos inc. II a V do art. 59 da CF/88 (leis ordinárias, complementares, delegadas e medidas provisórias).

A ideia didática do presente trabalho consistiu inicialmente na demonstração de todas as hipóteses de combinações possíveis entre os atributos da norma, quais sejam, de validade, vigência e eficácia, inclusive com a análise das combinações possíveis com a inclusão de suas formas patológicas, e a apresentação de exemplos práticos, presentes atualmente em nosso ordenamento jurídico, e o detalhamento dos procedimentos repressivos hoje utilizados. Em um segundo momento, para minimizar ou neutralizar a ocorrência das patologias normativas analisadas, foi idealizada a proposta da AIN, cuja materialização, de forma didática, foi apresentada por meio de uma hipotética “Escada Ponteanana”.

A partir da análise do direito comparado, verifica-se que a transposição do modelo de governança regulatória para o controle preventivo revela que a eficácia normativa é indissociável da robustez do escrutínio técnico. Sob o prisma da Legística, a patologia do “Big Bang Legislativo” transmuda-se de um excesso quantitativo para uma falha de governança, catalisadora de insegurança jurídica. Para o ordenamento brasileiro, o desafio reside em converter a Análise de Impacto Normativo (AIN) em um pressuposto de validade fundamentado na eficiência e transparência. Tal transição não apenas mitiga a inflação normativa, mas redefine a legitimidade democrática ao vincular a produção legislativa à racionalidade técnica e à exequibilidade, superando o voluntarismo político em favor de uma efetiva instrumentalidade socioeconômica.

O estudo analisa a implementação da Análise de Impacto Normativo (AIN) para conferir maior eficácia ao controle preventivo de constitucionalidade sob o prisma jurídico. A proposta visa aprimorar o processo legislativo sem gerar ônus excessivos ou paralisia funcional, sugerindo parâmetros objetivos de controle. Para tanto, recomenda-se que a AIN seja executada

por um novo órgão técnico independente ou por consultorias especializadas já existentes na própria estrutura do legislativo.

Como sugestões para trabalhos futuros, vislumbra-se o estabelecimento de indicadores práticos e de fácil compreensão, que poderiam vir a ser associados a um futuro detalhamento pormenorizado da inovação jurídica proposta, qual seja, a Análise de Impacto Normativo (AIN), qualificada e obrigatória.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, 410 p.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. São Paulo: Edipro, 2011, 184 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 658**. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello, 7 de novembro de 1991. Diário da Justiça, Brasília, DF, n. 225, p. 16542, 21 nov. 1991. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, ano 81, n. 214, p. 13081, 9 set. 1942. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.502**, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 189, p. 77, 1 out. 2020. [Revogado pelo Decreto nº 11.370, de 2023]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 117, n. 165, p. 12257, 28 ago. 1979. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Cód-

go de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 184, p. 21201, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.705**, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, armas e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 117, p. 1, 20 jun. 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020. [Vigência encerrada]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-26, 1 abr. 2021. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135**, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 106, p. 1-2, 7 jun. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 jan. 2026.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Tradução de J. Baptista Machado. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988. 395 p.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Estudo do Direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, 561 p.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, 427 p.

LARA CAMPOS JR., A. **Princípios gerais do direito processual**. São Paulo: Bushatsky, 1963. 222 p.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia: 1. parte. 3. ed. rev.** São Paulo: Saraiva, 2007, 283 p.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, 552 p.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 47. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025, 424 p.

NUNES, D. J. Ciência da computação na educação básica. **Jornal da Ciência**, [s. l.], v. 9, n. 9, p. 10-13, 2011.

POZO, Juan Ignacio. **A solução de problemas: aprender a resolver, resolver para aprender**. Porto Alegre: Artmed, 1998, 178 p.

REALE, Miguel. **A Teoria Tridimensional do Direito**. In: REALE, Miguel. O Direito como Experiência. São Paulo: Saraiva, 1999, 294 p.

RILEY, D. D.; HUNT, K. A. **Computational thinking for the modern problem solver**. Boca Raton: CRC press, 2014. 406 p.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, 256 p.

SNEIDER, Cary; STEPHENSON, Chris; SCHAFER, Bruce; FLICK, Larry. Exploring the science framework and NGSS: computational thinking in the science classroom. **Science Teacher**, [s. l.], v. 81, n. 5, p. 10-15, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, 630 p.

WING, J. M. Computational thinking. **Communications of the ACM**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 33-35, 2006. Disponível em: <http://www.cs.cmu.edu/~15110-s13/>

Wing06-ct.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

Desenvolvimento Socioeconômico no Vale do Café: explorando o papel do turismo como motor de transformação no Centro-Sul Fluminense

Jesimar Alves
Gabriel Rezende
Paulo Pereira

Introdução

O município de Vassouras, localizado no interior do estado do Rio de Janeiro, possui uma trajetória histórica profundamente marcada pelos ciclos econômicos que moldaram não apenas sua própria formação, mas também capítulos decisivos da história econômica e social brasileira desde o século XIX. Conhecida como a “Cidade dos Barões”, Vassouras ocupou posição central no apogeu da economia cafeeira, tornando-se um dos mais proeminentes polos da aristocracia rural brasileira durante a primeira metade do século XIX. Este protagonismo econômico não se limitou à geração de riqueza, mas se materializou também na consolidação de um vasto patrimônio arquitetônico, cultural e simbólico, que permanece até hoje como testemunho dos tempos áureos da cafeicultura no Vale do Paraíba Fluminense.

Entretanto, a lógica econômica que sustentou este ciclo, ancorada em uma matriz produtiva linear, baseada na monocultura de exportação e na exploração intensiva dos recursos naturais e do trabalho escravizado, carregava em si as sementes de sua própria obsolescência. O esgotamento dos solos, a crise do modelo agroexportador, a abolição da escravidão e as transformações nas dinâmicas econômicas globais e nacionais conduziram Vassouras, a partir do final do século XIX, a um prolongado período de decadência. Esse período foi caracterizado pelo abandono dos imponentes casarões, pela estagnação econômica, pelo enfraquecimento das redes produtivas locais e pela perda de relevância política e econômica no cenário nacional.

A partir da segunda metade do século XX, esse cenário começou a se reconfigurar, sobretudo pela atuação visionária do General Severino Sombra de Albuquerque, cuja intervenção reposicionou Vassouras como cidade universitária e centro de formação educacional, impulsionando transformações sociais, econômicas e culturais. Nas décadas mais recentes, Vassouras avança ainda mais em direção a uma nova racionalidade territorial, tornando-se um polo de turismo histórico-cultural, educação patrimonial, práticas sustentáveis e, cada vez mais, um território de referência para a aplicação

dos princípios da Economia Circular e do desenvolvimento regenerativo.

É neste contexto de ressignificação territorial, onde desenvolvimento sustentável, regeneração ecológica e valorização cultural se encontram, que emerge o Fórum Replanta Vale, e o *locus* específico de desenvolvimento da Fazenda São Luiz da Boa Sorte. Localizada em Vassouras, essa fazenda histórica se transforma em um laboratório vivo de inovação econômica, social, ambiental e cultural, articulando práticas de turismo regenerativo, restauração ecológica e resgate da cultura cafeicultora. Mais do que um projeto de recuperação patrimonial ou de produção agrícola sustentável, o Replanta Vale se configura como um modelo contemporâneo de transição econômica, que opera diretamente na lógica da Economia Circular, regenerando não apenas ecossistemas, mas também as redes produtivas, sociais e culturais do território.

Este processo de transformação não se limita à adoção de práticas ambientalmente responsáveis ou à mitigação de impactos negativos, como preconizava a sustentabilidade em suas primeiras formulações. O que se observa na Fazenda São Luiz da Boa Sorte é uma ruptura epistemológica mais profunda com o modelo linear de desenvolvimento, historicamente caracterizado pela lógica do “extrair, produzir, consumir e descartar” (*take-make-dispose*). Conforme aponta a Ellen MacArthur Foundation (2015), a Economia Circular não deve ser entendida como mera estratégia de gestão de resíduos ou eficiência produtiva, mas como uma reorganização radical dos sistemas econômicos, produtivos e sociais, ancorada em princípios como design regenerativo, ciclos fechados, simbiose industrial, valorização dos fluxos biológicos e técnicos, extensão da vida útil dos ativos e maximização do valor sistêmico.

O caso da Fazenda São Luiz da Boa Sorte insere-se exatamente nesse horizonte teórico e prático, evidenciando que a Economia Circular aplicada à gestão de territórios históricos não é uma abstração acadêmica, mas uma estratégia concreta de desenvolvimento. O Fórum incorpora com precisão os fundamentos do *Triple Bottom Line* (TBL), ampliando os tradicionais três pilares - econômico, social e ambiental - para incluir também as dimensões culturais e territoriais, que são fundamentais em processos de regeneração de espaços historicamente marcados pela exploração predatória. Este alinhamento transcende os conceitos clássicos de sustentabilidade, ao propor um modelo de gestão e desenvolvimento que, além de reduzir danos, busca gerar impactos líquidos positivos, tanto ecológicos quanto sociais e culturais.

Neste artigo, busca-se compreender como o município de Vassouras, a partir de processos históricos, econômicos e culturais, se reconfigura como

um território que articula, de maneira inovadora, preservação patrimonial, desenvolvimento turístico, regeneração ecológica e práticas alinhadas à economia circular. A análise recai, particularmente, sobre o Fórum Replanta Vale, não apenas por seu protagonismo local, mas por representar, sob a ótica acadêmica e metodológica, um modelo de gestão territorial alinhado aos desafios contemporâneos da transição ecológica, da bioeconomia e da regeneração dos sistemas produtivos.

A proposta aqui desenvolvida se ancora em uma análise histórica, econômica, socioambiental e gerencial, com vistas a compreender como a integração entre memória, cultura, natureza e inovação econômica pode gerar novos modelos de desenvolvimento para territórios marcados tanto pelo apogeu quanto pela decadência de ciclos econômicos anteriores. O trabalho se estrutura, portanto, a partir de três seções de análise. A primeira analisamos a trajetória histórica e socioeconômica de Vassouras e sua transformação enquanto território, em segundo, a gestão patrimonial, educacional, turística e cultural como vetores de desenvolvimento territorial e econômico. Por fim, na última seção, compreendemos a aplicação prática dos princípios da Economia Circular no contexto da Fazenda São Luiz da Boa Sorte e no Fórum Replanta Vale, evidenciando como este modelo se articula com os desafios e as oportunidades da economia regenerativa e da gestão sustentável no século XXI.

1. Vassouras: da opulência cafeeira à reinvenção socioeconômica

A trajetória de Vassouras, município situado no Vale do Paraíba Fluminense, não pode ser plenamente compreendida sem uma análise crítica dos processos estruturantes da economia colonial e imperial brasileira e de suas implicações socioeconômicas, ambientais e culturais ao longo de mais de dois séculos. No século XIX, Vassouras consolidou-se como um dos principais epicentros da cafeicultura nacional, chegando a acumular uma das maiores concentrações de riqueza por metro quadrado do Império do Brasil. Este processo foi sustentado por uma lógica econômica nitidamente linear, centrada na monocultura de exportação e na exploração intensiva dos recursos naturais e da mão de obra escravizada, características emblemáticas de um modelo produtivo que, à luz da literatura contemporânea sobre economia circular, pode ser classificado como insustentável e predatório ((Lacy; Rutqvist, 2015; Pieroni; Mcaloone; Pigosso, 2019).

A expansão da cafeicultura em Vassouras foi favorecida por uma combinação estratégica de fatores geográficos, climáticos e logísticos. Os solos,

altamente férteis, o relevo de morros suaves e um regime climático adequado criaram as condições agroecológicas ideais para o cultivo do café (Stein, 1990). Além disso, a proximidade com o Rio de Janeiro, então capital do Império e principal porto exportador do Brasil, proporcionava uma vantagem logística que potencializou o rápido escoamento da produção agrícola. A construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II, na década de 1850, consolidou essa vantagem competitiva, inserindo Vassouras de maneira definitiva nos circuitos de comércio interno e internacional (Raposo, 1978).

Este ciclo de prosperidade econômica gerou uma aristocracia rural poderosa, representada por famílias como os Teixeira Leite, os Botelho e os Avelar e Almeida, que acumularam riqueza, terras e influência política, tanto na Província do Rio de Janeiro quanto na Corte Imperial. O poder econômico dessas elites locais refletiu-se na materialização de um patrimônio arquitetônico e urbanístico singular, que inclui palacetes de estilo neoclássico, teatros, escolas e muitos deles comparáveis, em sofisticação, aos equipamentos urbanos das principais cidades brasileiras da época (Raposo, 1978).

Contudo, o modelo de desenvolvimento que sustentou o apogeu econômico de Vassouras era estruturalmente insustentável, tanto sob a ótica ambiental quanto social. A abertura dos cafezais implicou a queima extensiva da vegetação nativa da Mata Atlântica, com a consequente degradação dos solos e perda de biodiversidade. A ausência de práticas de manejo conservacionista, aliada à dependência absoluta da mão de obra escravizada, construiu um sistema econômico excludente e ambientalmente predatório, cujas externalidades negativas se acumulavam de maneira irreversível (Stein, 1990). Na perspectiva atual da economia circular, esse modelo representa o arquétipo do sistema linear, orientado para a extração máxima de recursos, com baixa preocupação com os ciclos de regeneração e com a circularidade dos materiais e nutrientes (Souza *et al.*, 2020).

A partir da década de 1870, os primeiros sinais de crise começaram a se manifestar. O declínio da fertilidade dos solos, a disseminação de pragas e doenças nos cafezais, o deslocamento da fronteira agrícola para o Oeste paulista e, principalmente, a iminência da abolição da escravidão, culminando na promulgação da Lei Áurea em 1888, desestruturaram profundamente a economia local. A perda abrupta da força de trabalho escravizada e a degradação ambiental limitaram drasticamente a capacidade de recuperação econômica do município. Muitos fazendeiros abandonaram suas propriedades, que se transformaram em pastagens de baixa produtividade ou foram simplesmente deixadas ao abandono.

Durante grande parte do século XX, Vassouras experimentou um longo período de estagnação econômica e social, caracterizado na literatura como o tempo das “cidades mortas do Vale do Café” (Lobato, 1995). Esse processo foi acompanhado de um agravamento das condições socioeconômicas locais, com o aumento dos índices de pobreza, migração de parte expressiva da população para outras regiões e um acelerado processo de ruína do patrimônio arquitetônico e cultural. As fazendas, outrora símbolos de poder, tornaram-se testemunhos silenciosos da decadência de um modelo econômico insustentável, reproduzindo um ciclo de vulnerabilidade social e degradação ambiental.

Esse quadro começou a se alterar de forma estrutural a partir da década de 1960, com a chegada do General Severino Sombra, figura central no processo de reconfiguração socioeconômica do município. Inspirado por sua vivência acadêmica na Universidade de Coimbra, em Portugal, Sombra idealizou um projeto de desenvolvimento territorial calcado na educação superior, na saúde e na cultura como vetores de transformação social e econômica (Moura, 2010; Porto, 2013). Sua visão de desenvolvimento dialoga, ainda que de forma embrionária, com os princípios que hoje fundamentam a economia circular, ao reconhecer a necessidade de regenerar o capital humano, social e cultural como condição para a retomada do crescimento econômico sustentável (Alves, 2025).

A fundação da Sociedade Universitária John F. Kennedy, em 1966, e da Fundação Educacional Severino Sombra (FUSVE), em 1967, representaram marcos institucionais decisivos para a reversão da trajetória de declínio de Vassouras (Porto, 2013). A instalação da Faculdade de Medicina no histórico Palacete Barão de Massambará simbolizou não apenas a reutilização adaptativa de um patrimônio arquitetônico, mas também a consolidação de um novo modelo econômico baseado na prestação de serviços educacionais e de saúde, uma espécie de “reciclagem funcional” da infraestrutura urbana, o que, na linguagem da economia circular, pode ser interpretado como uma prática de extensão do ciclo de vida dos ativos territoriais.

O impacto dessa transformação foi profundo e multifacetado. A economia local passou a girar em torno da prestação de serviços, com destaque para os setores de educação, saúde e comércio. O comércio local se reaqueceu, a construção civil voltou a crescer e novas oportunidades de negócios emergiram, diretamente vinculadas à dinâmica universitária. Trata-se de uma mudança que, embora não formalizada sob o rótulo da economia circular à época, antecipava práticas hoje reconhecidas como parte da transição para modelos econômicos mais resilientes e regenerativos, baseados na

reconfiguração de fluxos econômicos, sociais e ambientais (Alves, 2025).

Todavia, esse processo de reconfiguração não foi linear nem isento de desafios. Ao longo das primeiras décadas do século XXI, a FUSVE enfrentou crises administrativas e financeiras significativas, que ameaçaram a sustentabilidade econômica e institucional do projeto universitário. Foi apenas a partir de 2012, com a gestão de Marco Capute, que a Fundação passou por um vigoroso processo de modernização e reestruturação organizacional. Sob sua liderança, foram implementadas práticas contemporâneas de governança, sustentabilidade financeira e inovação administrativa, alinhadas às diretrizes da gestão estratégica orientada para o desenvolvimento sustentável (Alves, 2025).

Entre as principais ações, destaca-se a ampliação dos investimentos em saúde, com a expansão e modernização do Hospital Universitário, bem como a criação de novos polos educacionais em municípios vizinhos, como Miguel Pereira, Maricá e Saquarema. Esse movimento de expansão territorial e diversificação de receitas seguiu princípios típicos de uma administração orientada à geração de valor social, econômico e ambiental, reforçando, ainda que de forma implícita, a lógica da economia circular ao buscar ampliar o uso eficiente dos ativos institucionais, reduzir vulnerabilidades financeiras e fortalecer os impactos positivos sobre a comunidade regional.

Assim, a trajetória de Vassouras não pode ser interpretada apenas como uma narrativa sobre ascensão e queda de um ciclo econômico, mas deve ser entendida como uma experiência complexa de transição territorial. Trata-se de um processo histórico que ilustra com clareza os riscos e as consequências de modelos econômicos baseados em exploração predatória, mas também as possibilidades de regeneração econômica e social quando estratégias integradas de gestão, educação, saúde, cultura e sustentabilidade são articuladas de forma sistêmica.

A capacidade de Vassouras de reinventar-se ao longo do tempo, ancorada na valorização de seu patrimônio histórico, na consolidação da educação superior, no fortalecimento da saúde pública e, mais recentemente, na incorporação de práticas sustentáveis e princípios da economia circular, evidencia a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento territorial. Um paradigma que, como demonstrará a análise das seções seguintes, tem no Replanta Vale um de seus exemplos mais concretos e inovadores.

2. Gestão patrimonial e turismo histórico-cultural como vetor de desenvolvimento

O processo de gestão patrimonial em Vassouras não emerge como um

fenômeno isolado, tampouco como mero exercício de preservação estética, mas como uma estratégia de desenvolvimento territorial articulada a dinâmicas contemporâneas que reposicionam o patrimônio cultural como vetor econômico, social e identitário. Esse movimento se insere dentro de uma lógica de transição, que rompe com paradigmas desenvolvimentistas tradicionais, baseados na exploração linear de recursos, para adotar modelos sustentáveis, ancorados na regeneração, na circularidade econômica e na valorização dos ativos culturais e ambientais.

Esse processo, que se intensifica nas últimas décadas do século XX, reflete uma mudança epistemológica na própria concepção de desenvolvimento urbano, em que bens patrimoniais deixam de ser encarados como entraves à modernização para se tornarem ativos estratégicos. A patrimonialização (aqui entendida não como congelamento do passado, mas como ressignificação dinâmica de memórias, saberes e materialidades) torna-se elemento central na construção de modelos econômicos alinhados à bioeconomia, à economia criativa e, mais recentemente, aos princípios da economia circular. Nesse sentido, o patrimônio não é apenas um bem a ser protegido, mas um recurso produtivo, simbólico e econômico, capaz de gerar valor material e imaterial para o território.

O tombamento do Centro Histórico de Vassouras pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1958, representa um marco inaugural nesse processo, sendo uma das primeiras ações no país a reconhecer formalmente a importância de um conjunto urbano diretamente associado à economia do café e à história da aristocracia rural fluminense (Alves, 2025). Este ato inscreveu Vassouras em uma nova lógica de governança patrimonial, que articula agentes públicos, sociedade civil e mercado, criando as bases para o desenvolvimento de políticas que, nas décadas seguintes, estruturariam a cidade como polo de turismo histórico-cultural.

Esse processo, contudo, esteve longe de ser linear ou isento de tensões. Durante as décadas de 1960 e 1970, a patrimonialização enfrentou resistência de setores da própria sociedade local, que associavam as restrições impostas pela preservação a obstáculos ao desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, agentes externos como pesquisadores, arquitetos, historiadores, ambientalistas e turistas passaram a valorizar esse acervo, atribuindo-lhe um valor simbólico que, paradoxalmente, foi fundamental para sua transformação em ativo econômico no século XXI.

Longe de cristalizar a cidade no passado, o tombamento abriu caminho para uma reinvenção de Vassouras como território produtivo, onde a memória e o patrimônio atuam como vetores de desenvolvimento sustentável.

A partir dos anos 1980, o município começa a estruturar sua economia em torno do turismo histórico-cultural, operando na lógica da reutilização adaptativa, conceito fundamental tanto no campo da gestão patrimonial quanto na economia circular. Nesse modelo, casarões antes abandonados passam a ser restaurados e convertidos em museus, centros culturais, universidades, restaurantes, pousadas e espaços para eventos, ampliando seu ciclo de vida e sua funcionalidade econômica, social e cultural.

A restauração do Palacete Barão de Massambará, transformado em sede da Faculdade de Medicina da Universidade de Vassouras, é exemplo emblemático desse processo. Aqui, o imóvel, outrora símbolo da riqueza cafeeira, passa a ser um espaço de produção de conhecimento e formação profissional, representando uma reconversão não apenas material, mas também simbólica, que inscreve o patrimônio no centro de uma nova economia baseada em serviços, educação e saúde. Essa prática reflete diretamente princípios fundamentais da economia circular, como a extensão da vida útil dos ativos, a otimização do uso dos recursos existentes e a regeneração dos sistemas econômicos e sociais locais (Souza *et al.*, 2020).

Figura 01 – Palacete Barão de Massambará década de 1970.



Fonte: Anibal de Almeida Fernandes. Fotografia remasterizada.

Outro exemplo paradigmático é o Palacete Barão do Itambé, um dos exemplares mais sofisticados da arquitetura neoclássica imperial. Sua restauração, em andamento, transcende a simples preservação arquitetônica, propondo sua integração em roteiros turísticos e educativos, além de espaços museológicos que conectam história, cultura e educação. Este processo revela como a gestão patrimonial contemporânea deixa de ser uma prática reativa e passa a ser estratégica, capaz de gerar valor econômico, social e ambiental simultaneamente.

Figura 02 –Palacete Barão do Itambé



Fonte: Arquivo Secretaria Municipal de Turismo – Vassouras/RJ, 2023.

O caso da antiga estação ferroviária de Vassouras reforça essa lógica de circularidade aplicada ao patrimônio. Construída em 1914 e desativada na década de 1970, a estação experimentou múltiplos ciclos de uso: foi sede

administrativa da FUSVE, transformou-se em centro gastronômico e cultural, e hoje é também ponto de convergência turística, preservando elementos históricos como a locomotiva Baldwin de 1889. Essa trajetória ilustra, de forma clara, a aplicação do conceito de *upcycling patrimonial*⁷², no qual os ativos históricos são ressignificados continuamente, ampliando seu valor econômico e sua relevância social, sem perda de sua integridade simbólica.

Figura 03 – Antiga Estação de Trem – 1916 - Vassouras/RJ



Fonte: Jornal O Globo, 2024.

⁷²- O *upcycling patrimonial* refere-se à prática de transformar bens culturais, como edifícios históricos, objetos de arte ou peças de mobiliário, em novos usos ou produtos, agregando valor e significado, em vez de simplesmente descartá-los ou restaurá-los para sua função original. É uma abordagem que combina a preservação do patrimônio com a criatividade e a sustentabilidade, buscando novas formas de valorizar e manter viva a memória histórica e cultural. Em outras palavras, o *upcycling patrimonial* não se limita a manter a aparência original dos objetos ou edifícios, mas sim a dar-lhes uma nova função, significado ou contexto, muitas vezes incorporando elementos de design contemporâneo, arte ou tecnologia. Ver em: Dorsa (2019).

Figura 04 – Foto Comemorativa Cem Anos da Estação de Trem Vassouras/RJ



Fonte: Jornal O Globo, 2024.

Figura 05 – Antiga Estação- 2025



Fonte: Redes Sociais da Prefeitura de Vassouras/RJ, 2025.

Essa gestão do patrimônio, alinhada à economia circular, não apenas preserva, mas também amplia o valor dos ativos culturais, convertendo-os

em motores econômicos que promovem a diversificação da economia local, a geração de empregos e a inclusão social. Como destaca a literatura especializada, esse tipo de modelo rompe com a lógica linear de obsolescência e descarte, promovendo uma regeneração contínua dos ativos territoriais (Lacy; Rutqvist, 2015; Pieroni; Mcaloone; Pigosso, 2019).

O turismo histórico-cultural consolida-se, nesse contexto, como eixo estruturante da economia de Vassouras. Inserida no circuito do Vale do Café, que reúne cerca de 15 municípios, a cidade oferece uma experiência que vai além da contemplação estética, propondo uma imersão na história da cafeicultura, da formação social brasileira e da transformação contemporânea desses territórios. Essa oferta turística articula roteiros gastronômicos, trilhas ecológicas, festivais de música, cinema e literatura, além de experiências imersivas em fazendas seculares, como a Fazenda São Luiz da Boa Sorte, no qual o Fórum Replanta Vale através de debates e inflexões objetiva integrar a regeneração ambiental, turismo e resgate histórico de maneira exemplar.

Para a historiografia, para a economia e para a gestão territorial, o Replanta Vale não é apenas uma intervenção pontual, mas sim um fenômeno que exemplifica como o passado pode ser mobilizado como recurso estratégico para a construção de futuros sustentáveis. Ao combinar restauração de patrimônios materiais, regeneração de ecossistemas e reativação da cultura cafeeira sob bases sustentáveis, o Fórum opera na intersecção entre economia circular, turismo regenerativo e empreendedorismo de base cultural.

Os impactos desse modelo são significativos não apenas na dimensão econômica, mas também na socioambiental. Dados da Secretaria Municipal de Turismo de Vassouras (2023) indicam que o turismo responde por aproximadamente 18% da geração de empregos diretos no município, movimentando uma cadeia que inclui hotelaria, gastronomia, transporte, comércio artesanal, serviços culturais e educativos. Este dinamismo reflete diretamente os princípios da economia circular, na medida em que promove cadeias de valor distribuídas, reduzindo assimetrias econômicas e fortalecendo redes locais.

Ao mesmo tempo, esse modelo atua na preservação da memória coletiva e na formação de identidades locais. Eventos como o Festival Vale do Café, que reúne música erudita e popular em apresentações nas fazendas históricas, e as atividades acadêmicas e científicas promovidas pela Universidade de Vassouras, fortalecem a articulação entre patrimônio, cultura e desenvolvimento econômico. A educação patrimonial, promovida por instituições como a Casa de Memória Severino Sombra e pelos museus locais,

amplia essa estratégia ao envolver crianças, jovens e toda a comunidade no reconhecimento e valorização do patrimônio cultural como bem comum e vetor de desenvolvimento.

Contudo, os desafios permanecem. A especulação imobiliária, a expansão urbana desordenada e a mercantilização excessiva do patrimônio representam riscos constantes, exigindo sistemas de governança robustos, alinhados aos princípios da sustentabilidade e da economia circular. Esses riscos foram potencializados, inclusive, pelas mudanças nos padrões do turismo no contexto pós-pandemia, que exigiram do município e dos empreendimentos locais a adoção de estratégias inovadoras, como a digitalização dos acervos, o fortalecimento do turismo de experiência, a implementação de roteiros regenerativos e a integração das práticas de gestão ambiental com o desenvolvimento turístico.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a gestão patrimonial em Vassouras não pode mais ser entendida como uma política de conservação isolada, mas como uma estratégia sistêmica de desenvolvimento territorial regenerativo. A integração entre patrimônio, cultura, economia e meio ambiente constrói um modelo que transcende os limites do desenvolvimento convencional, posicionando Vassouras como referência não apenas nacional, mas internacional, em modelos de gestão que combinam preservação, regeneração e geração de valor compartilhado.

Portanto, a experiência de Vassouras, especialmente quando articulada a projetos como o Replanta Vale, revela um caminho possível e desejável para as cidades históricas que enfrentam os dilemas da preservação patrimonial em tempos de crise climática, transição ecológica e transformação econômica global. Um modelo que comprova, na prática, que passado, presente e futuro não são linhas separadas, mas ciclos interdependentes que, quando bem geridos, podem gerar prosperidade, resiliência e justiça socioambiental.

3. Economia circular, Fórum Replanta Vale e a Fazenda São Luiz da Boa Sorte

O Fórum Replanta Vale, desenvolvido no Vale do Café, no estado do Rio de Janeiro, consolida-se como uma das expressões mais sofisticadas e emblemáticas da aplicação dos princípios da economia circular, integrando regeneração territorial, valorização do patrimônio histórico-cultural e a revitalização da cafeicultura como matriz econômica contemporânea, sustentável e regenerativa. Trata-se de uma iniciativa promovida pelo Instituto PRESERVALE, organização fundada em 1994 por um coletivo

de aproximadamente 60 pessoas, entre fazendeiros, pesquisadores, ambientalistas, arquitetos, agentes de viagem, historiadores e entusiastas do legado do Ciclo do Café. O PRESERVALE surgiu com o objetivo de unir gestores de propriedades históricas do Vale do Paraíba Fluminense em torno de uma proposta inovadora de Turismo Cultural, capaz de agregar valor ao patrimônio rural, por meio da hospedagem, visitação guiada e ações educativas, históricas e culturais.

O Fórum Replanta Vale, nesse contexto, transcende os modelos tradicionais de desenvolvimento rural, operando como um verdadeiro laboratório vivo onde se articulam, de maneira sinérgica, história, cultura, meio ambiente, empreendedorismo e inovação econômica. Sendo uma alternativa ao modelo linear, a economia circular representa uma mudança cultural e econômica fundamental, buscando um futuro mais sustentável e equilibrado para o planeta e para as futuras gerações. Dessa forma, o Fórum representa uma síntese notável entre práticas de conservação patrimonial, reativação produtiva da paisagem cultural do café e construção de modelos econômicos alinhados às dinâmicas sociais e circulares.

A Fazenda São Luiz da Boa Sorte carrega, em sua própria materialidade e simbologia, uma memória estruturante para compreender os processos econômicos, sociais e culturais que moldaram o Brasil no século XIX. Sua trajetória reflete, com clareza, os paradoxos de um modelo econômico que, enquanto gerou extraordinária concentração de riqueza durante o ciclo do café, baseava-se em uma lógica linear extrativista, ancorada na exaustão de recursos e na exploração do trabalho escravizado. A derrocada desse modelo, com a crise da cafeicultura fluminense no final do século XIX, resultou na desestruturação econômica da região, no abandono das grandes propriedades e na obsolescência de um sistema produtivo incapaz de se reinventar diante das transformações sociais e ambientais da modernidade.

É precisamente nesse contexto de passivos históricos – econômicos, sociais e culturais - que surge o Replanta Vale, como uma resposta inovadora e profundamente alinhada às premissas contemporâneas da economia circular. Diferente de abordagens tradicionais centradas na mera conservação estética do patrimônio ou na exploração turística sem vínculos produtivos, o Fórum propõe uma reconversão integral dos ativos territoriais da fazenda. Essa reconversão articula três pilares indissociáveis: (i) a preservação e ativação do patrimônio histórico e cultural; (ii) a regeneração ecológica e produtiva do território, com destaque para o café; e (iii) a geração de valor econômico através de modelos de negócio baseados no turismo regenerativo, na agro-floresta e na circulação ampliada de bens culturais e serviços educacionais.

Figura 06 – Divulgação Replanta Vale



Fonte: Divulgação/Replanta Vale, 2024.

Figura 07 – Retorno da Atividade Cafeeira em Vassouras - 2024



Fonte: Fazenda Luiz da Boa Sorte, 2024.

No campo produtivo, o Replanta Vale não se limita a regenerar a paisagem, como no caso da Fazenda São Luiz da Boa Sorte. Ele opera como indutor de uma nova economia do café no Vale do Café. A retomada do cultivo do café, agora em bases agroflorestais, orgânicas e regenerativas, não é apenas um gesto simbólico de reconexão com a história regional, mas sim um vetor estruturante de transformação econômica. O Fórum estimula diretamente o replante do café em outras propriedades da região, oferecendo não apenas um modelo técnico e ambientalmente viável, mas também uma estratégia de reposicionamento mercadológico, capaz de gerar valor agregado com cafés especiais, conectados à história, à cultura e às práticas de sustentabilidade e regeneração.

Nesse sentido, o café deixa de ser mera *commodity* e assume o papel de ativo cultural e ecológico, que carrega consigo narrativas identitárias do território, capazes de conectar consumidores, visitantes e comunidades locais a uma cadeia de valor que transcende o produto físico, integrando experiência, conhecimento, história e sustentabilidade. A cafeicultura, portanto, é ressignificada não apenas como atividade econômica, mas como expressão material e simbólica de uma nova economia circular aplicada ao patrimônio e ao território.

Dentro dessa estratégia, a criação do Museu do Café na própria Fazenda São Luiz da Boa Sorte representa um salto qualitativo na articulação entre memória, produção e desenvolvimento. Este espaço museológico, concebido de forma inovadora, não se limita à exibição de objetos históricos, mas propõe uma narrativa crítica, abrangente e profundamente pedagógica sobre o ciclo do café na região. O museu conta a história da cafeicultura no Vale do Café, abordando desde os processos de ocupação do território, passando pela formação das fazendas, até os impactos econômicos, sociais e ambientais da monocultura, incluindo de forma honesta e necessária a memória da escravidão e das dinâmicas de exploração que sustentaram a riqueza cafeeira do século XIX.

O Museu do Café se constitui, portanto, como um espaço de educação patrimonial e de reflexão histórica, promovendo o reconhecimento dos processos históricos que estruturaram as desigualdades sociais e territoriais, ao mesmo tempo em que oferece aos visitantes uma compreensão aprofundada das práticas contemporâneas de regeneração e sustentabilidade. Ao articular o passado ao presente, o museu reforça uma das premissas centrais da economia circular aplicada aos territórios históricos: o entendimento de que o desenvolvimento regenerativo não é apenas um compromisso com o futuro, mas também um ato de reparação, ressignificação e reconciliação

com a história.

Essa abordagem, que combina produção agrícola regenerativa, turismo de experiência e educação patrimonial, se materializa em um modelo de negócio absolutamente coerente com os princípios da economia circular. O ciclo produtivo do café na Fazenda São Luiz da Boa Sorte não opera isoladamente; ele se integra a um ecossistema econômico mais amplo, que inclui atividades educacionais, culturais, turísticas e comunitárias. Cada uma dessas atividades alimenta as demais, criando fluxos de valor que são distributivos, colaborativos e regenerativos, tanto do ponto de vista econômico quanto social e cultural.

O turismo regenerativo, nesse contexto, não se configura como um segmento secundário, mas como uma dimensão central da estratégia econômica e territorial da fazenda. Os visitantes não apenas consomem um roteiro turístico, mas são convidados a participar de experiências transformadoras, que incluem desde visitas guiadas às áreas produtivas e aos espaços museológicos até oficinas práticas de cultivo, torra e degustação de cafés especiais. Essas experiências reforçam o vínculo afetivo e cognitivo entre visitantes e território, ao mesmo tempo em que geram externalidades positivas para a comunidade local, promovendo inclusão, geração de renda e fortalecimento das redes produtivas locais.

Os encontros técnicos, seminários, workshops e eventos realizados periodicamente na Fazenda São Luiz da Boa Sorte consolidam ainda mais seu papel como centro de inovação, formação e difusão de práticas regenerativas e circulares. Ao reunir produtores, pesquisadores, estudantes, profissionais do turismo, da cafeicultura e do meio ambiente, o Fórum Replanta Vale opera como uma verdadeira plataforma de inovação social e econômica, capaz de irradiar conhecimento e fortalecer capacidades locais, regionais e até nacionais.

No campo social, os impactos do projeto são significativos e exemplares. A geração de empregos diretos e indiretos, com ênfase na contratação de mão de obra local, contribui para a redução das desigualdades econômicas e para o fortalecimento do tecido social. Paralelamente, os programas de capacitação em agroecologia, hospitalidade, gestão turística e educação patrimonial promovem não apenas a inclusão produtiva, mas também a construção de capital social e cultural, elementos fundamentais para a resiliência dos territórios na lógica da economia circular.

A Fazenda São Luiz da Boa Sorte, portanto, não apenas reproduz um modelo de desenvolvimento sustentável; ela o reinventa, propondo um paradigma que articula produção, cultura, educação e regeneração ambiental

em uma matriz econômica sistêmica e circular. Ao fazê-lo, demonstra que é possível transformar passivos históricos em ativos de desenvolvimento, promovendo não apenas a preservação do passado, mas a criação de futuros mais justos, resilientes e prósperos.

Esse modelo, que integra a retomada da cafeicultura em bases regenerativas, a criação do Museu do Café e a consolidação de um turismo histórico-cultural de alto valor agregado, posiciona o Fórum Replanta Vale como referência nacional e internacional na aplicação dos princípios da economia circular aos territórios culturais. Ele oferece, assim, uma resposta concreta, viável e inspiradora aos desafios contemporâneos da transição ecológica, da valorização da memória, da inclusão econômica e da construção de sociedades mais equitativas e regenerativas.

3.1 Replanta Vale sob a Ótica da Gestão

A análise do Fórum Replanta Vale e da Fazenda São Luiz da Boa Sorte, sob a ótica da gestão e da administração, dentro do paradigma da economia circular, revela não apenas contribuições inovadoras, mas também uma ruptura estrutural com os modelos convencionais de gestão rural, patrimonial e turística. A transição de um modelo linear, baseado na lógica extrativista e no consumo irrestrito de recursos, para um modelo circular, fundamentado em regeneração, resiliência e interdependência dos sistemas socioecológicos, representa uma transformação epistemológica profunda. Esta mudança impacta diretamente as estruturas organizacionais, os processos decisórios, os modelos de negócios e, sobretudo, os sistemas de governança territorial.

Ao adotar os fundamentos da economia circular como princípio estruturante, o projeto não apenas redesenha seus processos produtivos, mas institui uma nova racionalidade gerencial, na qual a geração de valor não é mais mensurada exclusivamente por métricas financeiras tradicionais, mas pela capacidade de gerar valor multidimensional, seja econômico, ambiental, social, cultural e territorial. Essa lógica, conforme asseveram Lacy e Rutqvist (2015), reposiciona a gestão em um campo ampliado, no qual organizações deixam de ser entes isolados para se tornarem nodos ativos dentro de redes territoriais, ecológicas e socioculturais.

Do ponto de vista organizacional, a gestão da Fazenda São Luiz da Boa Sorte materializa, na prática, o conceito de *capacidades dinâmicas*, conforme delineado por Meirelles e Camargo (2014). Essa capacidade de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas torna-se evidente na forma como o projeto articula, de maneira fluida, práticas de

inovação agroecológica, gestão patrimonial, desenvolvimento de cadeias de valor regenerativas e experiências imersivas no turismo cultural. Trata-se de um arranjo organizacional altamente adaptativo, resiliente e responsivo às dinâmicas territoriais e aos desafios impostos pela transição ecológica contemporânea.

Essa configuração se traduz, concretamente, em um modelo de negócio circular, profundamente distinto das lógicas lineares tradicionais. Conforme defendem Pieroni, Mcaloone e Pigosso (2019), modelos circulares não se fundamentam na maximização da produção e do consumo, mas na otimização do uso dos recursos, na extensão do ciclo de vida dos ativos, sejam eles produtivos, culturais ou sociais, e na criação de valor compartilhado. No caso do Replanta Vale, essa lógica se manifesta na articulação virtuosa entre a retomada da cafeicultura regenerativa, a ativação do patrimônio histórico e cultural (materializada, por exemplo, no Museu do Café) e o desenvolvimento de um turismo regenerativo, que promove não apenas experiências, mas também processos educativos e transformadores.

No campo da administração, essa transição exige uma reconfiguração completa dos processos de gestão. Abandona-se o paradigma reducionista e mecanicista, centrado na eficiência interna isolada, e adota-se uma perspectiva sistêmica, conforme defendem Lacy e Rutqvist (2015). Nesta abordagem, as organizações passam a ser concebidas como sistemas vivos, imersos em redes de fluxos materiais, energéticos, culturais e sociais, nos quais a geração de valor se dá por meio da interdependência, da colaboração e da regeneração.

Esse redesenho organizacional não se limita à esfera produtiva, mas se estende à governança. O projeto incorpora um modelo de governança colaborativa para territórios regenerativos, no qual as decisões emergem de processos participativos, envolvendo uma pluralidade de atores como produtores locais, trabalhadores, instituições acadêmicas, pesquisadores, agentes públicos e a comunidade. Este modelo não apenas garante legitimidade social, mas também fortalece as capacidades endógenas do território, promovendo inclusão, equidade e resiliência, em total alinhamento com os fundamentos da economia circular e do desenvolvimento sustentável (Souza *et al.*, 2020).

O aspecto financeiro da gestão, por sua vez, também é ressignificado. A lógica circular rompe com as métricas tradicionais centradas exclusivamente na lucratividade imediata, adotando uma abordagem de valor integral ou valor sistêmico. Nessa perspectiva, os retornos financeiros são considerados conjuntamente aos retornos socioambientais e culturais, integrando

externalidades positivas como geração de capital social, fortalecimento da identidade territorial, valorização dos saberes tradicionais e promoção de serviços ecossistêmicos. Isso consolida um modelo de gestão no qual impacto e valor caminham inseparavelmente.

Além disso, a liderança requerida para conduzir este modelo não é uma liderança convencional. Trata-se de uma liderança regenerativa, conceito trabalhado por Lacy e Rutqvist (2015), que se caracteriza pela capacidade de orquestrar sistemas complexos, de facilitar processos colaborativos, de promover inovação social e econômica, e, sobretudo, de alinhar os objetivos organizacionais às dinâmicas dos sistemas vivos. É uma liderança ética, estética e ecológica, capaz de compreender que desenvolvimento econômico, justiça social e integridade ecológica são dimensões absolutamente indissociáveis.

A gestão do conhecimento, neste contexto, assume papel estratégico e central. O Fórum sistematiza e valoriza saberes ancestrais, como as práticas tradicionais de cultivo do café, de manejo de solo e de construção vernacular, e os integra a inovações tecnológicas e científicas contemporâneas. Esse processo gera uma dinâmica de aprendizagem organizacional contínua, que não apenas amplia a eficiência e a resiliência dos sistemas produtivos, mas também converte o conhecimento em ativo estratégico, escalável e compartilhável com outros territórios e organizações.

O caso da Fazenda São Luiz da Boa Sorte demonstra, portanto, que a integração entre gestão, sustentabilidade, inovação social e economia circular não é um exercício teórico, mas uma realidade concreta, aplicada e comprovadamente eficaz. A transição para modelos econômicos regenerativos exige mais do que adaptações marginais, exige uma transformação radical dos próprios fundamentos da gestão, que passa a ser orientada pela lógica da complexidade, da interdependência e da regeneração.

Neste sentido, o Replanta Vale transcende sua função de projeto local e se posiciona como uma referência teórico-prática para o campo da administração contemporânea. Demonstra, de maneira inequívoca, que a economia circular não é uma estratégia periférica, mas um novo paradigma de gestão, capaz de redesenhar os fundamentos sobre os quais as organizações operam, se relacionam, geram valor e constroem futuros.

Portanto, o Replanta Vale e a Fazenda São Luiz da Boa Sorte não são apenas um projeto de regeneração ambiental, de turismo cultural ou de retomada econômica territorial. São, acima de tudo, uma escola viva de gestão regenerativa, que oferece ao mundo um modelo replicável, escalável e profundamente transformador. Ao fazê-lo, contribuem decisivamente

para a reinvenção da prática e da teoria da administração no século XXI, apontando para uma economia que alia desenvolvimento econômico, equidade social, regeneração ecológica e preservação cultural como pilares indissociáveis de uma nova civilização: circular, justa e regenerativa.

Considerações Finais

O presente artigo analisou, sob uma perspectiva interdisciplinar que articula os campos da gestão, da administração, da economia circular e da regeneração territorial, a trajetória do município de Vassouras e, particularmente, o Replanta Vale, e em especial a Fazenda São Luiz da Boa Sorte. A partir dessa análise, torna-se evidente que estamos diante de um modelo inovador, robusto e exemplar de como é possível ressignificar territórios historicamente marcados por dinâmicas econômicas predatórias, como foi o ciclo do café no Vale do Paraíba Fluminense, e transformá-los em polos de desenvolvimento sustentável, resiliente e regenerativo.

O estudo revela que o Replanta Vale transcende a lógica da preservação patrimonial convencional e vai além das práticas isoladas de sustentabilidade ambiental. Ele materializa, de forma concreta, os princípios da economia circular aplicados ao desenvolvimento territorial, à regeneração produtiva e à ativação do patrimônio histórico-cultural. Sua atuação não se limita à restauração estética de imóveis ou ao resgate simbólico da memória do ciclo do café, mas promove uma reinserção econômica e ecológica desses ativos na dinâmica contemporânea, por meio da reativação da cafeicultura em bases regenerativas, do fortalecimento do turismo histórico-cultural e da criação do Museu do Café, espaço que articula memória, educação, ética e desenvolvimento.

A experiência da Fazenda São Luiz da Boa Sorte demonstra que a economia circular, quando aplicada de forma sistêmica, rompe definitivamente com os paradigmas lineares de desenvolvimento. Ela exige um redesenho dos modelos de gestão, dos processos produtivos, das cadeias de valor e dos próprios sistemas de governança. Nesse modelo, passado, presente e futuro deixam de ser temporalidades estanques e passam a operar como ciclos interdependentes, nos quais a história, a cultura, a natureza e a economia se alinham na construção de territórios mais prósperos, justos e regenerativos.

O caso analisado revela também que a gestão regenerativa, baseada em princípios como as capacidades dinâmicas, a governança colaborativa, a liderança sistêmica e a valorização do capital social e cultural, são não apenas possíveis, mas altamente eficaz. Ao articular produção agrícola regenerativa,

turismo de experiência, educação patrimonial e desenvolvimento econômico sustentável, o Replanta Vale oferece um modelo prático e escalável de como os territórios históricos podem se tornar laboratórios vivos para a transição ecológica, a economia circular e o desenvolvimento regenerativo.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo contribui para a consolidação de uma linha teórica emergente, que articula economia circular, gestão patrimonial, regeneração territorial e desenvolvimento sustentável como dimensões indissociáveis. Ao mesmo tempo, oferece subsídios concretos para gestores públicos, empreendedores sociais, formuladores de políticas e agentes do setor privado que buscam construir modelos econômicos mais resilientes, inclusivos e alinhados aos desafios do Antropoceno.

Os achados deste artigo demonstram que a transição para uma economia circular não é uma abstração conceitual, mas uma prática concreta, viável e necessária, sobretudo em contextos territoriais que carregam heranças históricas de exploração econômica e social. O modelo implementado na Fazenda São Luiz da Boa Sorte, ao integrar cultura, natureza, comunidade e inovação, não apenas regenera o passado, mas projeta futuros mais sustentáveis, colaborativos e equitativos.

Entretanto, é importante reconhecer que, apesar dos avanços, o processo não está isento de desafios. A pressão da expansão urbana, a especulação imobiliária, as mudanças nos padrões do turismo e os riscos da mercantilização excessiva do patrimônio impõem a necessidade de aprimorar continuamente os mecanismos de governança, fortalecer as redes colaborativas e ampliar as estratégias de educação patrimonial e ambiental.

Por fim, este estudo reforça que o desenvolvimento regenerativo e a economia circular aplicada aos territórios culturais não são apenas uma alternativa desejável, mas uma urgência civilizatória. O exemplo de Vassouras, por meio do Replanta Vale, demonstra que é possível transformar passivos históricos em ativos de desenvolvimento, promovendo não apenas a preservação da memória, mas também a construção de futuros ancorados na justiça social, na resiliência ecológica e na prosperidade econômica. Trata-se, sem dúvida, de um paradigma replicável, que oferece lições valiosas para outros territórios no Brasil e no mundo, comprometidos com a transição para uma nova economia circular, regenerativa e profundamente humana.

Referências

ALVES, Jesimar da Cruz. **Do Café à Cidade Universitária**: análise histórica e socioeconômica do município de Vassouras-RJ, do final do século XIX às primeiras décadas do século XXI. 2025. 147 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2025.

DORSA, A.C. Economia Criativa: Assunto em Pauta. **Interações**, v. 20, n. 4, p. 987-988, out./dez. 2019.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Rumo à economia circular**: o racional de negócio para acelerar a transição. 2015. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt>

LACY, P.; RUTQVIST, J. **Waste to wealth**: the circular economy advantage. Accenture strategy. London: Palgrave Macmillan, 2015.

LOBATO, Monteiro. **Cidades Mortas**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MEIRELLES, D; CAMARGO, A. Capacidades Dinâmicas: O Que São e Como Identificá-las?. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, Edição Especial, art. 3, pp. 41-64, Dezembro, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20141289>

MOURA, Eduardo Augusto Lebre. **Retratos de um Nacionalista** – Uma Biografia Romanceada de Severino Sombra. Vassouras/RJ. Sindicato Nacional dos Editores de Livros/RJ, 2010.

PIERONI, M. P., MCALOONE, T.C., PIGOSSO, D.C. Business model innovation for circular economy and sustainability: A review of approaches. **J. Clean. Prod.** 215, 198-216, 2019. Doi: 10.1016/j.jclepro.2019.01.036

PORTO, Vera M. C. **Universidade Severino Sombra – Passos de uma Trajetória Razão e Emoção**. Vassouras/RJ, Editora Centro Gráfico FUSVE, 2013.

RAPOSO, Ignácio. **História de Vassouras**. Niterói: Secretaria de Estado de Educação e Cultura – SEEC-RJ, 1978.

SOUZA, L.L.; MENDES, F.A.T.; BORGES, N.S.; COSTA, J.M.; FERREIRA, E.Y. C.S.; ALEIXO, L.S.S.; SILVA, E.V.S. O debate em torno da sustentabilidade: desenvolvimento rural sustentável: revisão de literatura. **Brazilian Journal of**

Development, 2020. DOI:10.34117/bjdv6n12-209.

STEIN, Stanley J. **Vassouras**: um município brasileiro do café, 1850-1900. Trad. Vera Bloch Wrobel. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1990.

VASSOURAS. Prefeitura Municipal de Vassouras – **História**. Disponível em: <https://www.vassouras.rj.gov.br/historia>. Acesso em: 18 mar. 2025.

Divergências Doutrinárias Sobre A Configuração Da Reincidência: O Embate Entre A Presunção Formal E O Cumprimento Real Da Pena

Nilson Trevisan Torres
Anderson Rocha Rodrigues

Introdução

A definição dos marcos balizadores da reincidência constitui um dos temas mais sensíveis e debatidos no Direito Penal contemporâneo, dada a sua repercussão direta na liberdade do indivíduo e na eficácia do *jus puniendi*. O ordenamento jurídico brasileiro abriga uma profunda divergência doutrinária acerca do momento em que o agente perde a sua condição de primariedade: se no instante da imutabilidade da sentença condenatória anterior ou apenas após a efetiva submissão ao sistema carcerário. Essa clivagem se materializa no embate entre as teorias da reincidência ficta (ou presumida) e a reincidência real, institutos que, embora compartilhem o mesmo nome, partem de premissas axiológicas e produzem resultados práticos diametralmente opostos¹.

O problema central desta investigação reside na análise do réu que, possuindo condenação definitiva anterior, comete novo delito durante o curso da execução penal ou antes de iniciado o período depurador quinquenal previsto no art. 64, Inc. I, do CPB (Brasil, 1940). Questiona-se, sob o prisma da dogmática penal: a persistência do vínculo executório autoriza a manutenção do estigma da reincidência ou a ausência de um ciclo punitivo completo imporá o retorno ao status de primário? A resposta a tal indagação não é meramente semântica; ela define o rigor da segregação e a viabilidade de benefícios como o livramento condicional e a suspensão condicional da pena.

A complexidade do tema exige uma incursão sobre as funções fundamentais da sanção penal. Confrontam-se a teoria retributiva, focada no castigo pela violação do comando legal, e as teorias da prevenção (geral e especial), que buscam desestimular a reiteração criminosa e promover a ressocialização do infrator. Nesse contexto, o princípio da inderrogabilidade da pena atua como vetor de tensão, exigindo que o Estado não se omita

1- A distinção entre as teorias da reincidência reside no marco temporal exigido para sua configuração: a reincidência ficta (ou presumida) aperfeiçoa-se com o simples trânsito em julgado da sentença condenatória anterior, enquanto a reincidência real exige, cumulativamente, o efetivo e integral cumprimento da sanção imposta. A correta diferenciação entre esses institutos é imperativa para o operador do Direito, uma vez que a adoção de um critério em detrimento do outro altera substancialmente a dosimetria da pena e a concessão de benefícios na execução penal.

frente ao descumprimento do contrato social, sob pena de esvaziamento da autoridade da coisa julgada.

Portanto, a relevância deste estudo transcende a exegese legal, revelando-se fundamental para a sedimentação de conceitos que norteiam a atuação do operador do Direito. Compreender as nuances da reincidência é, em última análise, zelar pela segurança jurídica e pela justiça na aplicação da dosimetria penal, garantindo que o incremento da punição seja fundamentado em critérios legítimos e não em meras presunções formais.

1.1 Metodologia adotada para o trabalho

Um problema pode ser compreendido como uma situação ou um acontecimento que necessita de uma solução. Em uma perspectiva conceitual, são situações em que um indivíduo necessita resolver, mas não dispõe de uma forma direta que a leve à solução (Pozo, 1998, p. 15). Assim, conforme Pozo (1998, p. 16), para definir uma situação-problema, ela deve ser complexa o suficiente para provocar a reflexão ou uma tomada de decisão de qual passos seguir para encontrar a solução.

Pensar sobre as estratégias utilizadas na solução de uma situação possibilita, ao estudante, planejar e organizar suas próprias atividades de resolução de problemas, seguindo um conjunto de regras que configuram uma lógica (Sneider *et al.*, 2014, p. 21-22).

A lógica tem papel importante na elucidação de problemas, tendo suas raízes estabelecidas na época de Aristóteles, mais propriamente no estudo dos silogismos. Nos dias atuais, a lógica é utilizada em diversas áreas de conhecimento técnicas de modelagem computacional e em simulações de cenários para resolução de problemas de alta complexidade, em um mundo onde a informação é armazenada, acessada e manipulada por software (Riley e Hunt, 2014, p.5).

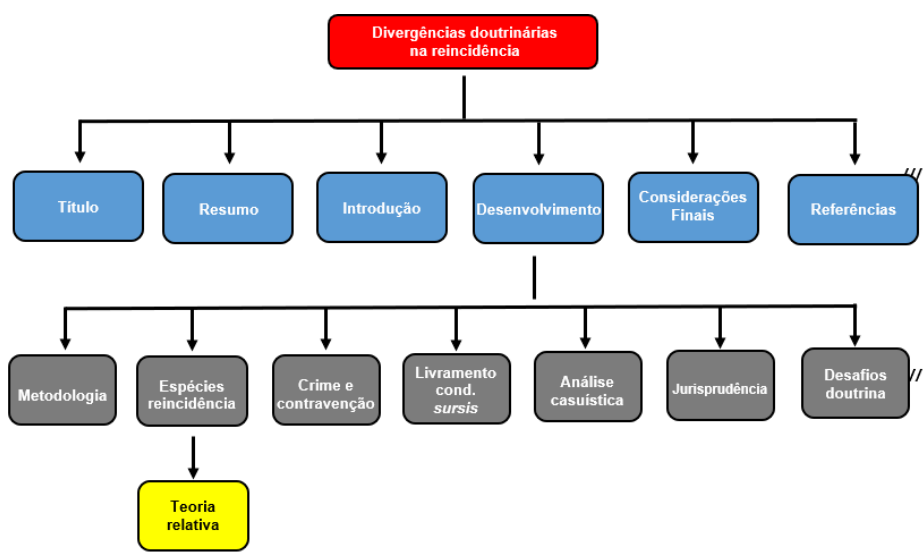
Segundo Wing (2006, p. 33), o pensamento computacional faz uso de conceitos da ciência da computação para criar estratégias para a resolução de problemas que podem ser aplicadas a toda e qualquer área do conhecimento, ou seja, o pensamento computacional pode ser entendido como a forma como os cientistas da computação pensam, racionalizam e resolvem problemas.

No que tange à construção metodológica, a presente pesquisa alicerçou-se no método dedutivo, partindo das premissas genéricas estabelecidas pela dogmática penal clássica para alcançar a análise específica das teorias da reincidência ficta e real. Quanto ao procedimento, empregou-se o método comparativo, transcendendo a mera exposição teórica ao confrontar

correntes doutrinárias e entendimentos jurisprudenciais com um exame casuístico pormenorizado, fundamentado no ordenamento jurídico vigente. A investigação pautou-se, ainda, pela pesquisa bibliográfica e documental, operando uma atualização temática através do levantamento de fontes doutrinárias e precedentes das Cortes Superiores.

Inovadoramente, a análise incorporou os preceitos do pensamento computacional, utilizando a técnica da decomposição para fragmentar o problema jurídico em unidades menores e gerenciáveis. Esse processo permitiu o isolamento das variáveis que configuram o instituto da reincidência, facilitando a identificação das patologias inerentes ao sistema de presunção formal adotado pelo Código Penal Brasileiro (Brasil, 1940). A partir dessa estruturação analítica, buscou-se a implementação de propostas alternativas e soluções interpretativas vocacionadas a mitigar os anacronismos da teoria ficta, conforme esquematizado na Figura 1.

Figura 1 – Metodologia do pensamento computacional adotada no trabalho



Fonte: Elaborada pelos autores.

1.2 As “espécies” de reincidência e as teorias da prevenção geral e especial na aplicação da pena

Dentre as “espécies” existentes de reincidência, tanto a doutrina como a jurisprudência são pacíficas ao estabelecerem a existência de apenas duas “espécies” ou teorias: a reincidência real e a presumida, ou ficta.

Masson (2025, p. 561) define:

A reincidência real, própria ou verdadeira, é a que ocorre quando o agente comete novo crime depois de ter cumprido integralmente a pena imposta como decorrência da prática do crime anterior.

A reincidência presumida, ficta, imprópria ou falsa, por sua vez, é a que decorre quando o sujeito pratica novo crime depois da condenação definitiva pela prática de crime anterior, pouco importando tenha sido ou não cumprida a pena.

Ainda, segundo Masson (2025, p. 561), “O Código Penal em vigor filiou-se à reincidência presumida”. Dessa forma, para Masson (2025), para que ocorra a reincidência, basta a prática de novo crime depois de transitada em julgado a condenação anterior, ou seja, não importa se houve ou não o cumprimento da pena anterior.

Já Nucci (2026, p. 608) afirma que:

Denomina-se reincidência real, quando o agente comete novo delito depois de já ter efetivamente cumprido pena por crime anterior; reincidência ficta, quando o autor comete novo crime depois de ter sido condenado, mas ainda sem cumprir pena.

A ideia por trás dessa divisão é a seguinte: quem já cumpriu pena foi reeducado e ressocializado, logo, cometendo outro crime, a sua reincidência é autêntica; quem nunca cumpriu pena ainda não foi reeducado ou ressocializado, portanto a prática de nova infração o torna reincidente ficto.

Para efeito de funcionar como agravante, tanto faz se a reincidência é real ou ficta.

Bitencourt (2025) detalha os dois sistemas clássicos de reincidência, tratando inicialmente do sistema da reincidência real, ao afirmar que exige que o agente tenha efetivamente cumprido a pena (total ou parcialmente)

antes de cometer o novo crime; ao tratar do sistema da reincidência ficta, afirma que este foi adotado pelo Brasil no art. 63 do Código Penal (Brasil, 1940), e que considera reincidente aquele que pratica novo crime após o simples trânsito em julgado de sentença que o tenha condenado por crime anterior, independentemente de ter iniciado ou cumprido a sanção imposta. Bitencourt (2025) critica a opção legislativa, argumentando que a reincidência ficta ignora a finalidade reabilitadora da pena, punindo o indivíduo novamente sem sequer testar a eficácia do tratamento penal anterior.

Importa ainda destacar alguns fundamentos importantes em Bitencourt (2025, p. 773):

Chama-se primário aquele que jamais sofreu qualquer condenação irrecorrível. Chama-se reincidente aquele que cometeu um crime após a data do trânsito em julgado da sentença que o condenou por crime anterior, enquanto não transcorrido o prazo de cinco anos, contados a partir do cumprimento ou da extinção da pena. Nessa categoria, inclui-se a reincidência específica, quando o segundo delito é igual ao delito cuja sentença já havia transitado em julgado antes de sua prática. Nesse caso, o STJ expressou o entendimento, no julgamento do Tema Repetitivo n. 1172, de que “A reincidência específica como único fundamento só justifica o agravamento da pena em fração mais gravosa que 1/6 em casos excepcionais e mediante detalhada fundamentação baseada em dados concretos do caso” (STJ, REsp 2.003.716/RS, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, 3ª Seção, julgado em 25/10/2023, DJe de 31/10/2023). A terceira categoria é a do criminoso que não é primário e nem é reincidente. O réu que está sendo julgado e já tem contra si uma sentença condenatória anterior, transitada em julgado após o cometimento do segundo crime, não pode ser considerado reincidente ou primário. Na atual versão da parte geral do Código Penal, porém, somente há referência aos réus reincidentes e não reincidentes. Reincidente é quem pratica um crime após ter transitado em julgado sentença que, no País ou no estrangeiro, condenou-o por crime anterior, enquanto não houverem transcorrido cinco anos do cumprimento ou da extinção da pena. Quando alguém é condenado

por um crime e depois pratica uma contravenção penal é reincidente (art. 7º da LCP). No entanto, quem pratica uma contravenção e depois um crime não é reincidente (art. 63 do CP).

A condenação anterior à pena de multa é expressamente afastada como causa impeditiva do *sursis* (art. 77, § 1º). No entanto, a condenação anterior à pena de multa, a nosso juízo, não desnatura a reincidência, uma vez que o art. 63 não fala em condenação anterior à pena de prisão. Eventualmente, seu efeito é afastado. A rigor, essa omissão do referido dispositivo legal deve-se ao fato de que não existe na legislação brasileira crime punido somente com pena de multa. Contudo, a partir da adoção das penas alternativas nada impede que, eventualmente, algum crime resulte, a final, punido somente com pena de multa, aplicada alternativamente. Havia duas correntes jurisprudenciais antes da Reforma Penal de 1984 sobre a condenação anterior à pena de multa: 1ª) não havia reincidência; 2ª) somente haveria reincidência se ambos os crimes fossem dolosos.

Em síntese, a análise comparativa entre as lições de Masson (2025), Nucci (2026) e Bitencourt (2025) revela que, embora a nomenclatura das espécies de reincidência seja pacífica, a fundamentação ética e política de sua aplicação é objeto de severa resistência doutrinária. A opção do legislador brasileiro pelo sistema da reincidência ficta (ou presumida) estabelece uma ficção jurídica que prioriza a celeridade do controle estatal em detrimento da verificação material da eficácia da pena.

Ao elevar o simples trânsito em julgado ao status de marco configurador, o ordenamento jurídico ignora o hiato entre a condenação e o cumprimento da sanção, criando a figura do “reincidente” que sequer teve a oportunidade de ser submetido ao processo de ressocialização. Como bem adverte Bitencourt (2025), tal modelo esvazia a finalidade reabilitadora da sanção, pois agrava a pena sem antes testar a suficiência do tratamento penal anterior.

Ademais, a complexidade do instituto se acentua na identificação da “terceira categoria” de agentes, aqueles que não se amoldam estritamente à primariedade nem à reincidência técnica, bem como nas especificidades das contravenções e das penas de multa. Conclui-se, portanto, que a rein-

cidência no Brasil opera como um mecanismo de exasperação punitiva formal, distanciando-se de uma análise concreta da periculosidade ou da conduta do agente, o que demanda do operador do Direito uma interpretação sempre pautada pela proporcionalidade e pela individualização da pena, conforme sinalizado pela recente jurisprudência do STJ no Tema Repetitivo n.º 1.172 (Brasil, 2023).

1.2.1 As teorias de prevenção na aplicação da pena (teoria relativa)

A finalidade da sanção penal, sob o prisma da teoria mista ou unificadora, desdobra-se no binômio da prevenção geral e especial, buscando-se o equilíbrio entre a repressão do fato e a neutralização da reincidência. A prevenção geral subdivide-se em negativa, que visa desestimular a coletividade de delinquir por meio da coação psicológica (intimidar pelo exemplo da pena), e positiva, vocacionada a reafirmar a vigência da norma e restabelecer a confiança social no ordenamento jurídico. Por outro lado, a prevenção especial volta-se diretamente ao condenado: em seu viés negativo, opera a inocuização² do agente (afastamento do convívio social para impedir novos delitos), enquanto em seu viés positivo, busca a ressocialização e a reeducação do infrator para o retorno à vida em comunidade. No contexto das teorias da reincidência, esses conceitos tornam-se centrais, pois a opção legislativa pela reincidência ficta prioriza a prevenção geral e a autoridade da norma, ao passo que a teoria real valoriza a prevenção especial positiva, exigindo que o Estado verifique se o ciclo de ressocialização foi efetivo antes de recrudescer o tratamento penal por novo desvio de conduta.

Masson (2025, p. 431) define categoricamente a teoria relativa e as suas finalidades preventivas:

Para essa variante, a finalidade da pena consiste em prevenir, isto é, evitar a prática de novas infrações penais (*punitur ne peccetur*). É irrelevante a imposição de castigo ao condenado.

Adota-se uma posição absolutamente contrária à teoria absoluta. Destarte, a pena não está destinada à realização da justiça sobre a terra, servindo apenas para a proteção da sociedade. A pena não se esgota em si mesma, despontando como meio cuja finalidade é evitar futuras

2- A inocuização é um termo jurídico que se refere à ação de privar um réu de liberdade, enclausurando-o para neutralizar a sua periculosidade. É uma finalidade da pena focada na prevenção especial negativa, buscando isolar o indivíduo considerado incorrigível, muitas vezes associada a prisões de longo período.

ações puníveis.

A prevenção de novas infrações penais atende a um aspecto dúplice: geral e especial.

A prevenção geral é destinada ao controle da violência, na medida em que busca diminuí-la e evitá-la. Pode ser negativa ou positiva.

A prevenção geral negativa, idealizada por J. P. Anselm Feuerbach com arrimo em sua teoria da coação psicológica, tem o propósito de criar no espírito dos potenciais criminosos um contraestímulo suficientemente forte para afastá-los da prática do crime.

Busca intimidar os membros da coletividade acerca da gravidade e da imperatividade da pena, retirando-lhes eventual incentivo quanto à prática de infrações penais. Demonstra-se que o crime não compensa, pois ao seu responsável será inevitavelmente imposta uma pena, assim como aconteceu em relação ao condenado punido.

Em última análise, a supremacia da prevenção geral negativa no modelo de reincidência brasileiro revela uma opção política que privilegia a intimidação coletiva e a higidez simbólica da norma em detrimento da análise individualizada do progresso do sentenciado. Ao adotar a reincidência ficta, o Estado cumpre a promessa de inevitabilidade da pena descrita por Masson (2025), utilizando o condenado como um exemplo de contraestímulo para a sociedade; contudo, essa estratégia oblitera a vertente da prevenção especial positiva, uma vez que o agravamento da sanção ocorre por mero decurso processual, sem que se verifique se o “tratamento” anterior atingiu sua finalidade reabilitadora. Conclui-se, portanto, que a dogmática atual opera sob um pragmatismo retributivo-preventivo que, embora eficiente na manutenção da ordem jurídica formal, clama por uma releitura que integre a eficácia material do cumprimento da pena como requisito para o reconhecimento de uma autêntica e justa reincidência.

1.3 Crime e contravenção e as suas relações para fins de reincidência

A partir do art. 7º do Decreto-lei n. 6.668/1941 – Lei das Contravenções Penais (Brasil, 1941a), tem-se que:

Art. 7º Verifica-se a reincidência quando o agente comete uma contravenção, depois de passar em julgado a sentença que o tenha condenado, no Brasil ou no estrangeiro, por qualquer crime, ou, no Brasil, por motivo de contravenção.
(Brasil, 1941a).

Em função da combinação entre o dispositivo apresentado e o art. 63 do CPB (Brasil, 1940), segundo Masson (2025, p. 559) tem-se que:

- a) a condenação definitiva no exterior, pela prática de contravenção penal, não serve no Brasil, em nenhuma hipótese, como pressuposto da reincidência;
- b) é reincidente o agente que, depois do trânsito em julgado de uma condenação por crime (no Brasil ou no estrangeiro), cometer novo crime (aqui ou no estrangeiro) ou contravenção penal (no Brasil);
- c) é reincidente aquele que, após o trânsito em julgado de uma condenação no Brasil, pela prática de contravenção penal, cometer nova contravenção penal; e
- d) não é reincidente o sujeito que, depois do trânsito em julgado da condenação, no Brasil, por contravenção penal, praticar, no Brasil ou no estrangeiro, novo crime. Não se caracteriza a reincidência, portanto, na hipótese em que o agente decide enveredar por uma infração penal mais grave, deixando de ser mero contraventor para se tornar criminoso. O fundamento dessa brecha é a falha legislativa que, lamentavelmente, insiste-se em manter.

(Masson, 2025, p. 559).

As conclusões comparativas entre as possíveis combinações de ocorrência de crime e contravenção conjugada com o efeito da reincidência de Masson (2025) podem ser sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Crime e contravenção e suas relações para fins de reincidência.

Infração penal anterior	Infração penal posterior	Resultado
Crime	Crime	Reincidente
Contravenção penal	Contravenção penal	Reincidente
Crime	Contravenção penal	Reincidente
Contravenção penal	Crime	Primário*

Fonte: Elaborada pelos autores- adaptado de Masson (2025, p. 559).

* Devido a insistência na “falha legislativa”, os autores consideram que se trata de uma questão de política criminal.

A lógica jurídica demonstrada no quadro acima levou o STF ao julgar o RHC 178512/SP (Brasil, 2020) e considerar também como não reincidência a condenação de infração penal anterior pelo crime de uso de drogas, de acordo com o descrito no art. 28 da Lei n.º 11.343/2006 (Brasil, 2006), e posterior condenação por novo crime, em infração penal posterior, uma vez que a condenação em contravenção penal não impõe a prisão, da mesma forma que a condenação pelo uso de entorpecentes também não, o que atende ao princípio da proporcionalidade a não reincidência nos dois casos.

Importa em uma relevante distinção, ressaltar que a condenação exclusiva à pena de multa pode gerar a reincidência, pois o art. 63 do CPB (Brasil, 1940) não permite qualquer distinção entre a pena imposta. O que na verdade ocorre é que o art. 77 do CPB (Brasil, 1940) afirma que a condenação anterior à pena de multa não impede o *sursis* e que, por apenas esse motivo, a aplicação exclusiva da pena pecuniária (multa) não configura a reincidência, dado que o *sursis* não é cabível ao reincidente (art. 77, Inc. I, CPB – Brasil, 1940). Repise-se que este entendimento é incorreto, e que a condenação exclusiva à pena de multa pode gerar a reincidência, e que “Eventualmente, seu efeito é afastado.” (Bitencourt, 2025, p. 773).

Além das hipóteses já comentadas em relação ao agravamento da pena, pode-se concluir que a reincidência traz os seguintes reflexos jurídicos:

a. Permite a fixação de regime inicial de cumprimento de pena mais gravoso (fechado ou semiaberto, de acordo com o art. 33, § 2, “a” e “b”, do CPB – Brasil, 1940; Súmula 269 do STJ – Brasil, 2002);

b. Impede a substituição da pena (art. 44, Inc. II, do CPB – Brasil, 1940);

c. O reincidente em crime doloso não tem direito à suspensão condicional da pena – *sursis* (art. 77, Inc. I, do CPB – Brasil, 1940), salvo se condenado apenas a pena de multa (§ 1º do art. 77, do CPB – Brasil, 1940);

d. Impede a concessão da transação penal (arts. 76, § 2º, Inc. I, da Lei n.º 9.099/95 – Brasil, 1995), da suspensão condicional do processo (89, caput, da Lei n.º 9.099/95 – Brasil, 1995) e do acordo de não persecução penal (art. 28-A do Código de Processo Penal – Brasil, 1941b);

e. Interfere no livramento condicional, tanto no requisito objetivo, quanto na possibilidade de concessão (como exemplo o reincidente específico em crime hediondo ou equiparado, descrito no art. 112 da LEP – Brasil, 1984);

f. Interfere no requisito objetivo para progressão de regime (art. 112 da LEP – Brasil, 1984);

g. É causa de interrupção da prescrição executória (art. 117, Inc. VI, do CPB – Brasil, 1940); e

h. Aumenta em 1/3 o prazo da prescrição executória (art. 110, do CPB – Brasil, 1940).

Como se depreende do exposto, é de fundamental importância a perfeita compreensão do instituto da reincidência e a sua correta aplicação pelo operador do direito.

1.4 O livramento condicional e da suspensão condicional da pena (*sursis*) na reincidência

A aplicação dos institutos do livramento condicional e da suspensão condicional da pena (*sursis*) revela a face mais pragmática do debate entre as teorias da reincidência, uma vez que o preenchimento de seus requisitos objetivos e subjetivos depende diretamente da qualificação jurídica do sentenciado. No ordenamento pátrio, a opção pela reincidência ficta, estabelecida pelo trânsito em julgado de condenação anterior, atua como um severo limitador de acesso a esses instrumentos de desencarceramento, muitas vezes ignorando a trajetória de adaptação social do apenado durante o período de execução.

No que tange ao livramento condicional (art. 83 do CPB – Brasil, 1940), a reincidência opera uma mutação nas frações temporais exigidas para o benefício. Enquanto o réu primário e de bons antecedentes necessita cumprir apenas mais de um terço da pena, o reincidente em crime doloso

é onerado com o requisito de cumprimento de mais de metade da sanção. Sob a ótica da reincidência ficta, esse aumento de rigor é imediato: basta que o novo crime ocorra após a definitividade da primeira sentença para que o indivíduo perca o benefício da fração reduzida. Já na perspectiva da reincidência real, o rigor só seria justificado se o agente tivesse cumprido a pena anterior e, mesmo após a experiência do cárcere, voltasse a delinquir, demonstrando uma refratariedade à norma que o sistema de presunção formal muitas vezes falha em diagnosticar com justiça.

Quanto à suspensão condicional da pena (art. 77 do CPB – Brasil, 1940), o impacto é ainda mais drástico. O Código proíbe a concessão do *sursis* ao condenado reincidente em crime doloso. A adoção da teoria ficta impede que o magistrado avalie se o primeiro delito foi um fato isolado ou se o agente sequer teve a oportunidade de ser submetido a um processo de reabilitação. Nesse cenário, o trânsito em julgado torna-se uma “barreira de papel” que veda a aplicação de uma medida alternativa, empurrando o indivíduo para o ambiente deletério do sistema prisional.

Portanto, a colisão entre essas teorias molda o destino do sentenciado. Enquanto a reincidência real prega uma análise calcada na eficácia histórica da punição, a reincidência ficta prioriza a celeridade e a prevenção geral, muitas vezes ao custo da individualização da pena. A reflexão doutrinária é urgente para evitar que institutos vocacionados à liberdade sejam cerceados por um critério meramente cronológico, desprovido de uma análise concreta sobre a efetiva necessidade de maior rigor punitivo frente ao comportamento do agente.

1.5 Análise casuística: a divergência doutrinária sobre o modelo de reincidência do CPB em face da realidade executória

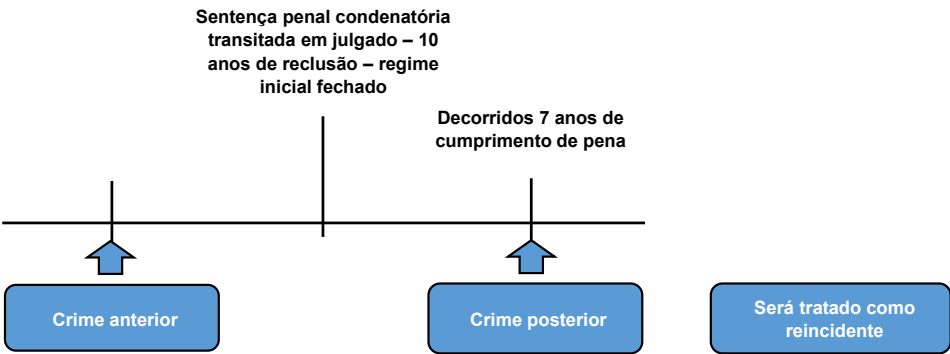
A compreensão teórica das espécies de reincidência, detalhadas no item 2.2, (As “espécies” de reincidência) encontra seu ponto de maior tensão quando confrontada com a dinâmica da execução penal. A subsunção do fato à norma exige uma ressalva crítica fundamentada na prevalência do modelo formalista brasileiro: conforme assevera Masson (2025), a filiação do Código Penal à reincidência presumida torna o cumprimento da sanção anterior um elemento irrelevante para a configuração do instituto. Sob essa ótica, corroborada por Nucci (2026), a função da agravante opera de forma indistinta, seja a reincidência real ou ficta. Todavia, é na crítica de Bitencourt (2025) que se revela o cerne do problema: a aplicação do art. 63 do CPB (Brasil, 1940) ignora a finalidade reabilitadora, punindo o agente

sem aferir a eficácia do tratamento penal pretérito.

Para elucidar as discrepâncias práticas entre esses sistemas, propõe-se o exame de uma situação hipotética: considere um sentenciado condenado à pena definitiva de 10 anos de reclusão (primeiro delito), em regime inicial fechado (art. 33, §2º, “a”, CPB – Brasil, 1940). Após cumprir 7 anos da sanção imposta — e, portanto, ainda vinculado ao Estado pelo título executório —, o agente comete um novo crime. Diante deste cenário, o questionamento central que emerge é: a persistência do cumprimento da pena autoriza o reconhecimento da reincidência ou impõe a manutenção da primariedade? A resposta a tal indagação varia drasticamente conforme a lente doutrinária adotada. A seguir, procede-se à análise independente dos efeitos práticos deste caso sob a égide de cada teoria.

Sob o prisma da teoria presumida ou ficta — sistema integralmente agasalhado pelo art. 63 do CPB (Brasil, 1940) —, a qualificação do agente como reincidente opera de forma automática e imediata no momento da prática do novo delito. No caso em tela, para efeitos da dosimetria da pena relativa ao segundo crime, o sentenciado deverá ser obrigatoriamente considerado reincidente. Isso ocorre porque o marco interruptivo da primariedade, segundo este modelo, é exclusivamente o trânsito em julgado da sentença anterior, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Reincidência segundo a teoria presumida ou ficta.



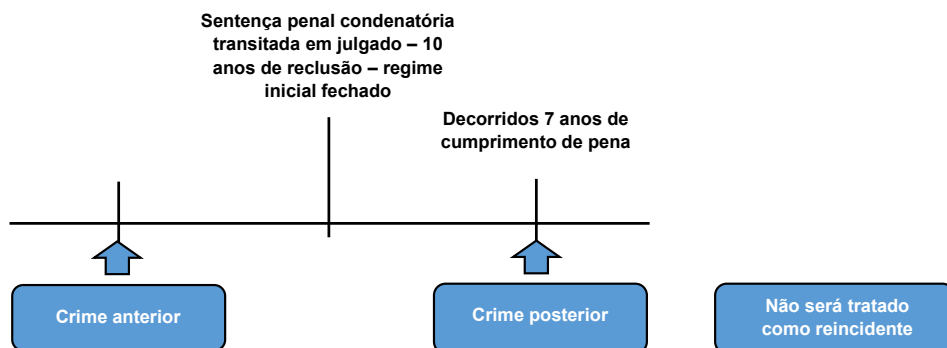
Fonte: Elaborado pelos autores – adaptado de Masson (2025, p. 558).

Nesse sistema, a lei estabelece uma presunção *iure et de iure* (absoluta) de que o agente demonstra maior desvalia social por voltar a delinquir

após uma decisão judicial definitiva, sendo irrelevante o fato de o título executório ainda estar sendo cumprido. Portanto, o *status* de “reincidente” cristaliza-se independentemente da eficácia pedagógica da sanção que estava em curso, gerando reflexos imediatos não apenas na exasperação da nova pena (art. 61, I, do CPB – Brasil, 1940), mas também na interrupção de prazos e no endurecimento dos requisitos para a progressão de regime na execução penal unificada.

Em sentido diametralmente oposto, a teoria da reincidência real (também denominada própria ou verdadeira) impõe requisitos cumulativos e substanciais para o agravamento da sanção. Sob esta exegese, o agente do caso em tela não seria considerado reincidente para efeitos da condenação pelo segundo delito, devendo ser mantido o seu *status* de primariedade. O fundamento central dessa corrente, conforme ilustrado na Figura 3, reside na premissa de que a reincidência só é juridicamente legítima quando o Estado demonstra ter exaurido o seu esforço ressocializador.

Figura 3 – Reincidência segundo a teoria real



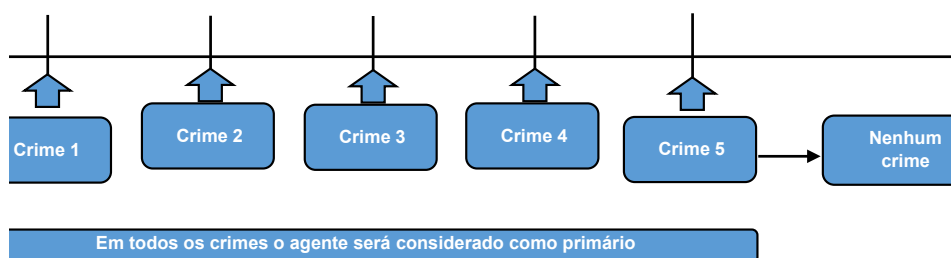
Fonte: Elaborado pelos autores - adaptado de Masson (2025, p. 558).

Como o sentenciado ainda se encontrava cumprindo o 7º ano de uma pena de 10 anos, o ciclo punitivo anterior permanecia em aberto. Para os defensores desta teoria, a reincidência pressupõe que o indivíduo, após ter experimentado o rigor do cumprimento integral da pena e a suposta eficácia da pedagogia carcerária, tenha optado conscientemente por voltar a delinquir. Portanto, na ausência do cumprimento total da sanção pretérita, a prática de novo crime seria interpretada não como uma reiteração contumaz após a reabilitação, mas como uma falha na condução da execução

em curso, impedindo o reconhecimento da agravante e preservando as garantias inerentes à primariedade do réu.

Contudo, impõe-se observar um ponto de convergência absoluta entre ambas as teorias: a manutenção do status de primariedade na hipótese de concurso de crimes ou de delitos sucessivos praticados antes de qualquer intervenção judicial definitiva. No cenário em que o agente pratica uma pluralidade de infrações penais, mas todas elas são anteriores ao trânsito em julgado da primeira sentença condenatória, há um consenso dogmático de que o réu não poderá ser considerado reincidente, conforme esquematizado na Figura 4.

Figura 4 – Inexistência de reincidência – nas teorias presumida ou ficta e real.



Fonte: Elaborado pelos autores- adaptado de Masson (2025, p. 559).

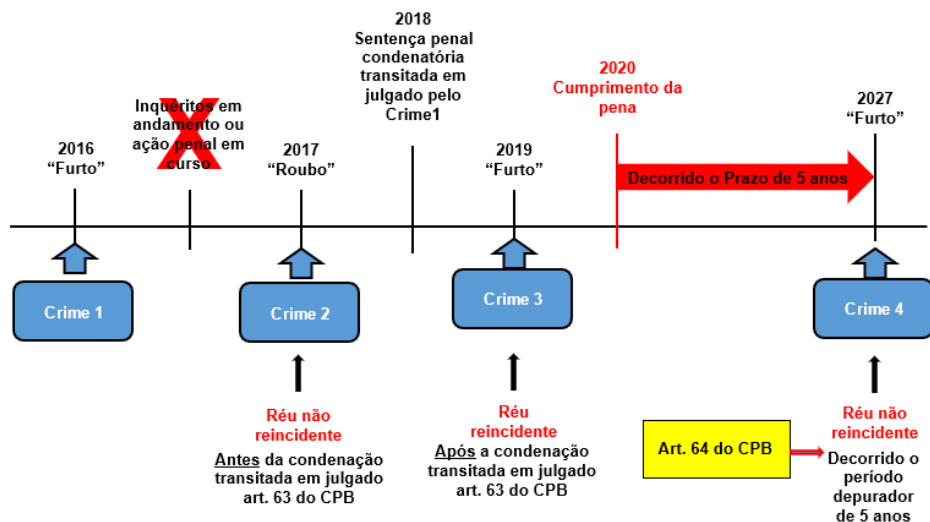
Esse entendimento repousa no princípio de que a reincidência, seja ela ficta ou real, pressupõe um marco interruptivo judicial capaz de advertir formalmente o agente sobre sua conduta. Na ausência desse marco — ou seja, quando o trânsito em julgado da condenação n.º 1 ocorre após a prática do fato n.º 2 —, a legislação brasileira e a doutrina uníssona reconhecem apenas a figura dos maus antecedentes (art. 59 do CPB – Brasil, 1940), vedando a aplicação da agravante da reincidência (art. 61, I, do CPB – Brasil, 1940). Assim, preserva-se a primariedade técnica do indivíduo, uma vez que a sanção penal não pode retroagir para qualificar como reincidente um comportamento que foi cometido antes da existência de uma condenação imutável, garantindo-se, desta forma, a observância estrita ao princípio da legalidade e à segurança jurídica.

O instituto do período depurador, previsto no art. 64, Inc. I, do CPB (Brasil, 1940), atua como um limitador temporal à perpetuidade dos efeitos da condenação, estabelecendo que a reincidência deixa de subsistir após o decurso de cinco anos entre a extinção da pena anterior e a infração posterior. Sob a ótica da teoria ficta, adotada pelo Brasil, esse marco de cinco

anos é o único anteparo que devolve ao agente a primariedade técnica, uma vez que a lei presume a reincidência pelo simples trânsito em julgado, independentemente da eficácia pedagógica da sanção. Já na perspectiva da teoria real, o período depurador ganharia um contorno ainda mais substancial: se a reincidência exige o cumprimento efetivo da pena para se configurar, o prazo quinquenal seria o teste definitivo da ressocialização após a liberdade plena. Enquanto no sistema de presunção formal (ficta) o prazo depurador serve para “apagar” um estigma puramente jurídico, na teoria real ele validaria a eficácia do tratamento penal recebido. Assim, o art. 64 funciona como uma cláusula de segurança que impede que a reincidência — seja ela compreendida como falha no cumprimento (real) ou mera desobediência ao comando judicial (ficta) — torne-se um gravame perpétuo, harmonizando o rigor do art. 63 com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Importa ainda esclarecer que a prevalência do modelo de reincidência ficta no ordenamento pátrio, embora severa, encontra um limite garantista intransponível na jurisprudência sumulada do Superior Tribunal de Justiça. A Súmula nº 444 do STJ (Brasil, 2010) estabelece ser vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base, o que reforça o entendimento de que, no sistema brasileiro, o trânsito em julgado é a fronteira final da presunção de inocência. Sob essa ótica, a súmula atua como um freio ao ímpeto punitivo estatal: se por um lado a teoria ficta permite a exasperação da pena pelo simples trânsito em julgado (antes mesmo do cumprimento da sanção anterior), por outro, impede-se que meras investigações ou processos inconclusos sejam utilizados como evidência de má conduta social ou periculosidade. Esse balizamento é essencial para evitar que a reincidência se converta em um direito penal do autor, garantindo que o agravamento da reprimenda seja fundamentado em uma certeza jurídica imutável, e não em meras suspeitas processuais que ainda não superaram o crivo do contraditório e da ampla defesa. A Figura 5 compila as hipóteses em comento.

Figura 5 – Inexistência de reincidência – nas teorias presumida ou ficta e real.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sob a égide do ordenamento positivo, o art. 63 do CPB (Brasil, 1940) estabelece que a reincidência se aperfeiçoa no instante em que o agente comete novo delito após o trânsito em julgado de sentença condenatória por crime anterior. Aplicando-se tal regramento à hipótese fática delineada, constata-se que a condição de reincidente é plenamente atendida, uma vez que o marco interruptivo da primariedade (o trânsito em julgado) precedeu a nova infração. Como o segundo crime foi praticado durante o curso da execução, período em que o vínculo punitivo estatal ainda persiste e a extinção da pena não foi declarada, o agente é qualificado como reincidente técnico, independentemente do tempo de sanção já cumprido.

As repercussões dessa qualificação na esfera da Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) são severas e multifacetadas. Primeiramente, a prática de novo crime no curso da execução configura falta grave (art. 52, LEP - Brasil, 1984), sujeitando o sentenciado à regressão para regime prisional mais rigoroso, conforme dispõe o art. 118, Inc. I, do mesmo diploma. No que tange à progressão de regime, o impacto é acentuado pelas diretrizes da Lei n.º 13.964/2019 (Brasil, 2019), que impõe lapsos temporais significa-

tivamente mais extensos para agentes reincidentes. Por fim, opera-se a unificação das penas, procedimento no qual o juízo da execução consolida o remanescente da primeira sanção com a nova condenação, recalculando o montante total para a fixação do regime de cumprimento e dos novos marcos para benefícios executórios.

Assim, como o agente cometeu o novo crime durante a execução e já possui uma condenação anterior transitada em julgado, ele será tratado como reincidente no momento da unificação das penas. Inicialmente deve-se deixar claro que, antes, apenas como réu primário, tendo sido praticado apenas o primeiro crime, sem violência à pessoa ou grave ameaça, o agente progrediria com 16% da pena; já se tiver praticado crime com violência à pessoa ou grave ameaça, o agente progrediria com a fração de 25% da pena; mas deve-se atentar que, “se o crime foi praticado com violência contra a coisa, a exemplo do furto qualificado pela destruição ou rompimento de obstáculo (CP, art. 155, § 4º, I), a progressão dependerá do cumprimento de 16% ou 20% da pena, dependendo da primariedade ou reincidência do agente.” (Masson, 2025, p. 453).

A análise dos impactos da reincidência na execução penal deve ser estruturada conforme as alterações promovidas inicialmente pelo Pacote Anticrime (Lei n.º 13.964/2019 – Brasil, 2019), e recentemente pelo Marco Legal do Combate ao Crime Organizado (denominada “Lei Raul Jungmann”), disciplinado na Lei n.º 15.358/2026 (Brasil, 2026), com ambas as alterações inseridas no atual teor art. 112 da LEP (Brasil, 1984). Assim, a qualificação do agente como reincidente altera drasticamente os marcos temporais para a progressão de regime, conforme as seguintes hipóteses:

- Crimes sem violência ou grave ameaça - caso o novo delito (reincidência) não envolva violência à pessoa ou grave ameaça — como no furto (art. 155, CPB – Brasil, 1940) ou estelionato (art. 171, CPB – Brasil, 1940) —, o apenado deverá cumprir ao menos 20% da pena unificada para fazer jus à progressão (art. 112, II, LEP - Brasil, 1984). É importante ressaltar que a lei não exige reincidência específica; basta que o agente possua duas condenações por crimes desta natureza³;

- Crimes com violência ou grave ameaça - se a reincidência ocorrer em crimes que envolvam violência ou grave ameaça, como o roubo (art. 157, CPB – Brasil, 1940), o rigor legislativo eleva o requisito objetivo para 30% do total da pena (art. 112, IV, LEP - Brasil, 1984); e

3- Aqui cabe esclarecer que, em face da omissão da lei, também incidirá o mesmo percentual caso tenha sido condenado no primeiro crime cometido com violência à pessoa ou grave ameaça, venha a ser condenado pelo segundo crime sem violência à pessoa ou grave ameaça.

- Crimes hediondos⁴ - nas hipóteses de crimes hediondos ou equiparados, os percentuais sofrem uma escala progressiva de severidade dependendo das circunstâncias e do resultado. Os índices variam entre 75% (com resultado morte se primário), 80% (se reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado) e 85%, (se for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado com resultado morte), de acordo com o art. 112, V, VI, VII e VIII da LEP - Brasil, 1984). O Inc. VIII do art. 112 da LEP (Brasil, 1984) que estabelece o patamar máximo de 85%, reservado aos reincidentes em crimes hediondos com resultado morte, é incisivo ao estabelecer hipótese expressa de vedação do livramento condicional.

Na dinâmica da execução, o reconhecimento da reincidência impõe a unificação das penas: o juízo somará o remanescente da primeira condenação (no exemplo, os 3 anos restantes) à nova sanção imposta. O cometimento do novo crime é classificado como falta grave (Art. 52, LEP - Brasil, 1984), o que gera a interrupção imediata do prazo para a progressão. Na prática, o “contador” de tempo é zerado, e o apenado deverá cumprir os novos percentuais sobre o somatório total da pena unificada. Além disso, embora o regime anterior fosse o fechado, a falta grave sujeita o condenado à manutenção ou regressão para este regime, com a perda do tempo que já estava sendo computado para a obtenção de benefícios futuros.

1.6 O tratamento da jurisprudência sobre o modelo adotado pelo CPB

A análise do tratamento jurisprudencial conferido à reincidência revela uma sólida convergência entre as Cortes Superiores e o modelo de reincidência ficta adotado pelo legislador de 1940. Enquanto a doutrina, capitaneada por nomes como Bitencourt (2025), tece críticas severas ao automatismo do instituto, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm atuado como garantidores da higidez do art. 63 do CPB (Brasil, 1940), priorizando os vetores da prevenção geral e da reprovabilidade social.

O marco fundamental dessa discussão no STF reside no julgamento do RE 453.000/RS⁵, sob regime de repercussão geral. Na ocasião, a Suprema Corte sedimentou que a agravante da reincidência é plenamente constitucional, afastando a tese de que sua aplicação configuraria *bis in idem*. O

4- Art. 5º, XLIII, da CF/88 – Brasil, 1988.

5- AGRAVANTE. REINCIDÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. Surgem harmônicos com a Constituição Federal os artigos 61, inciso I, do Código Penal e 7º da Lei das Contravenções Penais. Ante o princípio constitucional da individualização da pena, a reincidência tipifica circunstância a ser considerada pelo órgão julgante no momento da fixação da sanção. A decisão que implica agravamento da reprimenda, em razão de o réu ser reincidente, não implica *bis in idem*, mas a observância do tratamento distinto a quem demonstra maior desvalia social por voltar a delinquir (BRASIL, 2013).

entendimento fixado é de que o Direito Penal não pune o agente duas vezes pelo mesmo fato, mas sim confere um tratamento penal mais gravoso àquele que, já tendo sido advertido pela imutabilidade de uma sentença condenatória, demonstra desprezo pela ordem jurídica ao voltar a delinquir. Para o STF, a reincidência ficta reflete a maior periculosidade social do agente, justificando a exacerbação da resposta estatal na segunda condenação.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência é farta em consolidar a natureza formal do instituto. Em decisões recentes (BRASIL, 2023), o STJ reafirma que o aperfeiçoamento da reincidência prescinde de qualquer incursão sobre o cumprimento da pena anterior. A Corte pontua que o trânsito em julgado é o divisor de águas absoluto: se o novo crime ocorre após este marco, a agravante deve incidir, independentemente de o réu estar em liberdade, em gozo de *sursis* ou, como no caso em estudo, ainda submetido à execução penal.

Todavia, a jurisprudência atual não é meramente punitivista; ela tem buscado balizar o uso do instituto para evitar excessos. Um exemplo notável é o Tema Repetitivo n.º 1.172 do STJ (Brasil, 2023), que limitou o aumento da pena em razão da reincidência específica a frações superiores a 1/6 apenas mediante fundamentação concreta e idônea. Há, portanto, um diálogo tenso: de um lado, o Judiciário mantém a estrutura da reincidência ficta por razões de política criminal e segurança jurídica; de outro, tenta mitigar o impacto dessa escolha legislativa através do controle da proporcionalidade na dosimetria. Essa postura das cortes encerra o debate prático, confirmando que, apesar das respeitáveis vozes doutrinárias em sentido contrário, o sistema de presunção formal permanece como a espinha dorsal do cálculo da pena no Brasil.

1.7 Os desafios da doutrina sobre a teoria da reincidência

A manutenção do sistema da reincidência ficta no ordenamento jurídico brasileiro impõe desafios hercúleos à doutrina contemporânea, especialmente frente aos princípios da dignidade da pessoa humana e da culpabilidade. O principal entrave reside na colisão entre a forma jurídica e a realidade material: enquanto o Código Penal se satisfaz com o aspecto burocrático do trânsito em julgado, a dogmática penal questiona a legitimidade de se agravar a pena de um indivíduo sem que o Estado tenha, efetivamente, testado a eficácia de sua intervenção anterior. O desafio, portanto, é desconstruir a ideia de que a reincidência é um “estado permanente” de periculosidade, para entendê-la como uma falha no processo de reinserção social.

Um dos maiores obstáculos apontados por autores como Bitencourt

(2025) reside na falácia da prevenção especial. Se a pena possui um caráter ressocializador, a reincidência só deveria ser valorada negativamente se o sujeito, após passar pelo processo de execução (reincidência real), voltasse a delinquir. Aplicar a agravante a quem sequer iniciou o cumprimento da sanção anterior é punir a “intenção de rebeldia” em vez de punir a falha do tratamento penal. Esse cenário gera um ciclo de hiper encarceramento, onde o sistema se retroalimenta de presunções legais que ignoram a precariedade das unidades prisionais brasileiras.

Como possíveis soluções para esses impasses, a doutrina propõe caminhos que passam tanto pela reforma legislativa quanto pela reinterpretação judicial:

a. Transição para o sistema da reincidência real: a solução mais robusta reside na alteração do art. 63 do CPB (Brasil, 1940) para exigir que o novo crime ocorra apenas após o esgotamento da sanção anterior. Como adverte Bitencourt (2025, p. 770), “o sistema da reincidência real é o único compatível com a finalidade de prevenção especial, pois pressupõe que o Estado tenha oportunizado ao condenado o processo de ressocialização antes de puni-lo com maior rigor pela reiteração criminosa”;

b. Graduação da agravante pelo juiz: outra proposta consiste em conferir ao magistrado a faculdade de afastar o automatismo da agravante. Segundo Nucci (2026, p. 610), “deve-se permitir ao julgador a análise da proporcionalidade, especialmente quando o novo delito ocorre em um sistema carcerário falido, compensando-se a reincidência ficta pela evidente omissão estatal na custódia digna do réu”;

c. Alteração do prazo do período depurador: diante da morosidade processual, o prazo de cinco anos do art. 64, I, do CPB (Brasil, 1940) impõe um estigma prolongado. Para Masson (2025, p. 565) “a redução do prazo depurador ou a antecipação de seu termo inicial para a data do trânsito em julgado surge como medida imperativa para mitigar o caráter perpétuo que os antecedentes criminais assumem na práxis judiciária brasileira”; e

d. Diferenciação por natureza de delito: a doutrina sugere que o rigor do sistema deve ser reservado apenas a infrações de alta gravidade. Conforme sustenta Zaffaroni (2024, p. 412), “a reincidência não deve operar como um multiplicador de penas em delitos patrimoniais de ínfima relevância, evitando-se que o rigorismo formal da teoria ficta produza penas desproporcionais e irracionais”.

Em suma, o desafio da doutrina é humanizar o critério de aferição da reincidência, transformando-o de um mero cálculo aritmético de datas em um juízo de reprovabilidade concreto e justo.

Considerações Finais

A presente análise evidencia que o sistema jurídico-penal brasileiro, ao sedimentar-se sobre a teoria da reincidência ficta (presumida ou formal), estabelece um distanciamento pragmático entre a eficácia punitiva e a finalidade ressocializadora da pena. O núcleo da controvérsia reside na suficiência do trânsito em julgado de sentença condutora anterior como marco interruptivo da primariedade, independentemente da submissão do indivíduo ao cárcere ou do êxito de sua reintegração social.

Sob a ótica doutrinária, autores como Masson (2025) e Nucci (2026) descrevem com precisão a filiação do Código Penal de 1940 a esse modelo de presunção, no qual o desvalor da conduta reside na desobediência ao comando estatal anteriormente formalizado. Contudo, é na crítica de Bitencourt (2025) que emerge a problemática central: a reincidência ficta ignora se o Estado cumpriu seu papel regenerador. Para a vertente da reincidência real, o agravamento da sanção só seria legítimo se o agente, após ter experimentado o rigor do sistema penitenciário, demonstrasse a insuficiência da pedagogia penal ao delinquir novamente.

No cenário jurisprudencial, todavia, a divergência é mitigada pelo pragmatismo do STF e do STJ. As cortes superiores, ao chancelarem a constitucionalidade do art. 63 do CPB (Brasil, 1940), priorizam a segurança jurídica e a prevenção geral em detrimento das nuances sociológicas da execução penal. A jurisprudência atual entende que a reincidência ficta não constitui *bis in idem*, mas um critério de individualização da pena que pune com maior rigor aquele que despreza a autoridade da coisa julgada.

O problema prático exposto no caso hipotético, o cometimento de novo crime durante o cumprimento de pena de 10 anos, revela a faceta mais rígida desse sistema. Ao unificar as penas sob a égide da reincidência, o Estado desconsidera os 7 anos de bom comportamento ou o esforço de ressocialização prévio, interrompendo prazos e agravando regimes com base em uma presunção legal. Conclui-se, portanto, que embora a doutrina mais garantista aponte para a necessidade de transição para o sistema da reincidência real, o direito positivo e a prática judiciária brasileira permanecem ancorados na reincidência ficta como instrumento de controle social.

Tal modelo, se por um lado garante a aplicação imediata da lei, por outro, arrisca perpetuar o ciclo de encarceramento ao não distinguir o reincidente que “falhou” após o tratamento penal daquele que sequer teve a chance de ser submetido a ele, mantendo viva a necessidade de uma reforma legislativa que aproxime a norma da realidade fática do sistema carcerário.

Diante dos desafios expostos, observa-se que a dogmática penal brasi-

leira se encontra em uma encruzilhada entre o rigorismo da norma posta e a busca por uma aplicação mais equânime do *jus puniendi*. As propostas de reforma e as interpretações progressistas da doutrina visam, em última análise, mitigar o automatismo da reincidência ficta, condicionando o agravamento da sanção a um juízo de reprovabilidade que considere a efetiva falha da intervenção estatal prévia. É sob esse prisma de tensão entre a norma e a realidade que se consolidam as considerações finais deste estudo.

Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 31. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. v. 1. 1024 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1940. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.688**, de 3 de outubro de 1941a. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689**, de 3 de outubro de 1941b. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1941. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível

em: planalto.gov.br. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.358**, de 24 de março de 2026. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann); tipifica os crimes de domínio social estruturado e de favorecimento ao domínio social estruturado; e altera os Decretos-Leis n.ºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e as Leis n.ºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 11.343, de 23 de agosto de 2006, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 9.613, de 3 de março de 1998, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); 13.756, de 12 de dezembro de 2018; e 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 269**. É admissível a adoção do regime prisional semi-aberto aos reincidentes condenados a pena igual ou inferior a quatro anos se favoráveis as circunstâncias judiciais. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2002. Disponível em: stj.jus.br. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 453.000/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio. Plenário. Brasília, DF, 4 de abril de 2013. Diário de Justiça Eletrônico, n. 194, divulgado em 2 out. 2013, publicado em 3 out. 2013. Disponível em: stf.jus.br. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 178.512/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 23 jun. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 30 jun. 2020. Disponível em: stf.jus.br. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 444**. É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2010. Disponível em: stj.jus.br. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n.º 1172**. A reincidência específica como único fundamento só justifica o agravamento da pena em fração mais gravosa que 1/6 em casos excepcionais e mediante detalhada fundamentação baseada em dados concretos do caso. Recurso Especial n.º 2.003.716/

RS. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik. Brasília, DF, 25 de outubro de 2023. Disponível em: stj.jus.br. Acesso em: 18 abr. 2026.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2025. v. 1, 864 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120 do Código Penal). 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. v. 1. 880 p.

POZO, Juan Ignacio. **A solução de problemas**: aprender a resolver, resolver para aprender. Porto Alegre: Artmed, 1998, 178 p.

RILEY, D. D.; HUNT, K. A. **Computational thinking for the modern problem solver**. Boca Raton: CRC press, 2014. 406 p.

SNEIDER, Cary; STEPHENSON, Chris; SCHAFER, Bruce; FLICK, Larry. Exploring the science framework and NGSS: computational thinking in the science classroom. **Science Teacher**, [s. l.], v. 81, n. 5, p. 10-15, 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de Direito Penal Brasileiro**: parte geral. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. 850 p.

WING, J. M. Computational thinking. **Communications of the ACM**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 33-35, 2006. Disponível em: <http://www.cs.cmu.edu/~15110-s13/Wingo6-ct.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

SOBRE OS AUTORES

Nilson Trevisan Torres – Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), possui graduação em Ciências Navais pela Escola Naval (1994), Mestrado em Engenharia de Produção, Pesquisa Operacional, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007), Doutorado em Engenharia de Produção, Pesquisa Operacional, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2012), e Pós-Doutorado também pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015). Atualmente é Oficial da Reserva da Marinha, no posto de Capitão de Mar e Guerra, e foi Encarregado da Divisão de Pesquisa Operacional do CASNAV (Centro de Análises de Sistemas Navais) durante os anos de 2014 e 2015; exerceu a função de Assessor-Chefe de Gestão Estratégica no CASNAV, no período entre 2016 e início de 2018 e, posteriormente, exerceu a função de Assessor-Chefe de Gestão Estratégica no CTMRJ (Centro Tecnológico da Marinha no Rio de Janeiro), no período entre junho de 2018 até outubro de 2020. É também pesquisador junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro na área de Pesquisa Operacional, e participa como pesquisador ativo do PSIGMA, em atividades de estruturação de problemas sociais complexos com o uso da Pesquisa Operacional.

Larissa Michaeli Brito – Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), concluiu o Ensino Médio no Colégio Cívico-Militar de Miguel Pereira, com certificações de melhores notas. Exerceu liderança como Aluna 01 e Comandante do Corpo de Alunos. Em 2024, foi aprovada e classificada no concurso para o Corpo de Fuzileiros Navais. Atualmente, é estagiária no Cartório de Ofício Único de Miguel Pereira.

Eliane Segantini Frederico – Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade do Grande Rio (2000). Atualmente é professora regente em sala de recursos multifuncionais da Prefeitura do Rio de Janeiro Secretaria Municipal de Educação e professor regente - Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Ensino-Aprendizagem.

Daniel Santos da Silva – Bacharel em Direito pela Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), atua como coordenador do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, além de coordenar o CRAS Wilson Dantas, no município de Miguel Pereira (RJ).

Cassio José Alves Garcia Galvão – Professor Universitário e Coordenador do Curso de Direito da Faculdade de Miguel Pereira. Mestre em Direito.

Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Civil. Graduação em Direito (1999). Advogado, atuante desde 2000. Tem experiência profissional na área do Direito Administrativo e Constitucional desde 2005.

Gabriel Rezende – Professor do curso de Direito e de Gestão Pública da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da FAMIPE, Professor da Universidade de Vassouras. Doutor em Ciências Sociais (Ciência Política, Sociologia e Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Maria Fernanda Caravana de Castro Moraes Ricci – Doutora em História na Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS). Mestre em História pela Universidade Severino Sombra (USS), pós-graduada em Informática Educativa pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), licenciada em História pela Universidade Severino Sombra (USS) e Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Don André Arcoverde (FAA).

Jesimar Alves – Diretor Geral, Coordenador Geral de Ensino e Coordenador do curso de Gestão Pública da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE). Doutorando em História Socioeconômica pela UNISINOS, Mestre em Ciências Ambientais, com ênfase em Gestão de Processos, e Bacharel em Administração pela Universidade Severino Sombra. É Pós-graduado em Tecnologias Educacionais pela PUC-Rio, com MBA em Gestão de Pessoas e Licenciatura Plena pela UNISUL. Atuou como Coordenador do curso de Administração da Universidade de Vassouras e Gestor do Núcleo de Educação a Distância (EAD) do SENAI/FIRJAN Regional I e Técnico em Educação do SENAI Resende. Bem como atua como Consultor e Professor nos cursos de Administração, Engenharia de Produção, Engenharia Civil e Pedagogia. Atuou como Supervisor Técnico dos cursos de Pós-Graduação em Marketing, Gestão de Pessoas e Finanças.

Paulo Pereira – Coordenador de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE) e Coordenador dos Cursos Técnicos da FAMIPE. Graduado em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Vassouras; Graduado em Gestão de Serviços Públicos pela Universidade de Vassouras; Graduado em Administração pela Universidade de Vassouras; Especialista em Administração de Serviços de Saúde, pela Universidade Estácio de Sá; Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade de Vassouras; Especialista em Docência do Ensino Superior, pela Universidade Gama Filho; Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade de

Vassouras; Especialista em Gestão de Organização Pública de Saúde, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância, pela Universidade Federal Fluminense; Especialista Gestão de Risco e Segurança no Cuidado ao Paciente, pelo Hospital Sírio e Libanês; Especialista em Gestão de Redes de Atenção à Saúde, pela Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ; Especialista em Enfermagem do Trabalho pela UNINTER; Licenciatura em Ciências Biológicas pelo Centro Universitário ETEP; Especialista em Planejamento e Gestão em Saúde, pela DNA Pós-Graduação; Especialista Enfermagem em Saúde Mental, pela DNA Pós-Graduação.

ORGANIZADORES

Gabriel Rezende – Professor do curso de Direito e de Gestão Pública da Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE), Supervisor de Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da FAMIPE, Professor da Universidade de Vassouras, Pesquisador e Coordenador do Projeto de Pesquisa “Estado Democrático de Direito, Acesso à Justiça e Cidadania: um estudo sociojurídico na região de Miguel Pereira e seu entorno”, do Programa Institucional de Iniciação Científica da FAMIPE, e Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD) da PUC-Rio, cadastrado no CNPq. É Doutor em Ciências Sociais (Ciência Política, Sociologia e Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Foi bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e bolsista de Mestrado e Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). É Membro Titular da Academia de Letras de Vassouras/RJ, onde ocupa a cadeira n. 26, cujo patrono é Machado Sobrinho. É avaliador de revistas científicas na área das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e autor de livros, capítulos de livros e artigos científicos.

Maria Fernanda Caravana de Castro Moraes Ricci – Doutora em História na Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS). Mestre em História pela Universidade Severino Sombra (USS), pós-graduada em Informática Educativa pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), licenciada em História pela Universidade Severino Sombra (USS) e Bacharel em Direito pela Fundação Educacional Don André Arcoverde (FAA). Professora aposentada pela Secretaria Estadual de Educação do governo do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC RJ). Foi bolsista da Fundação CECIERJ, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), Coordenadora de Pós-Graduação lato sensu e do Núcleo de Ensino Semipresencial (NESP) da Universidade Severino Sombra. Tem experiência docente nas áreas de Direito, Sociologia, Antropologia, História, Metodologias Ativas na educação e Tecnologias Educacionais, participando em diversos projetos de pesquisa e extensão nos cursos que atua, com publicações de trabalhos em eventos nacionais e internacionais.

