UNIVC
CENTRO UNIVERSITÁRIO
VALE DO CRICARÉ

Anais

IX CONGRESSO JURÍDICO DO NORTE CAPIXABA



UNIVC
CENTRO UNIVERSITÁRIO
VALE DO CRICARÉ

Anais

IX CONGRESSO JURÍDICO DO NORTE CAPIXABA

Comissão Organizadora

Amanda Figueiredo de Andrade
Betina de Cácia e Souza Baptista
Jakeline Martins Silva Rocha
Jorge Eduardo de Lima Siqueira
Luiz Fernando Alfrediano
Raissa Fidelli Nascimento Silva Persuhn
Rosana Julia Binda
Rodrigo Monteiro

Comissão Científica

Amanda Figueiredo de Andrade
Jakeline Martins Silva Rocha
Jorge Eduardo de Lima Siqueira
Luiz Fernando Alfrediano
Rosana Julia Binda
Rodrigo Monteiro

Anais

IX CONGRESSO JURÍDICO DO NORTE CAPIXABA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Anais de Evento do IX Congresso Jurídico do Norte Capixaba [livro eletrônico] / organização Amanda Figueiredo de Andrade...[et al.]. -- São Mateus, ES : Centro Universitário Vale do Cricare, 2025.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-977326-0-9

1. Congressos 2. Direito 3. Direitos fundamentais 4. Direito público 5. Direito privado I. Andrade, Amanda Figueiredo de.

26-389377.0 CDU-342.7(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direitos fundamentais : Direito 342.7(81)

Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

O conteúdo dos trabalhos completos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva das pessoas autoras. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais. Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros da Comissão Científica, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

SUMÁRIO

SOBRE O EVENTO..... 2

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA POR MEIO DO ORÇAMENTO E-PARTICIPATIVO: UMA PROPOSTA PARA O MUNICÍPIO DE TRÊS RIOS/RJ..... 3

PEJOTIZAÇÃO E O DÉFICIT ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL..... 10

MANIFESTAÇÕES ANTIDEMOCRÁTICAS: ESTUDO DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL FRENTE À VIOLÊNCIA POLÍTICA DIGITAL À LUZ DA "CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA"..... 15

A RELEVÂNCIA DA OUVIDORIA DA MULHER NO LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO, ESCUTA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA FEMININA..... 23

DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL E FEDERALISMO COOPERATIVO: A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL..... 31

CONCORRÊNCIA DESLEAL: UMA ABORDAGEM ECONÔMICA NO DIREITO EMPRESARIAL..... 48

INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR E REDES SOCIAIS: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA CONDUTA PARLAMENTAR À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA NO BRASIL..... 56

A PEC Nº 821 E A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS DO STF..... 66

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E A BUSCA POR MÉTODO RESOLUTIVOS EFICAZES..... 75

BOAS PRÁTICAS RELIGIOSAS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO PASTOR ANTÔNIO GOMES (IPAG) EM SÃO MATEUS/ES..... 89

SOBRE O EVENTO

O IX Congresso Jurídico do Norte Capixaba, realizado nos dias 04 e 05 de novembro de 2025, no Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC), em São Mateus/ES, consolidou-se como um importante espaço de diálogo acadêmico, científico e profissional, reunindo pesquisadoras, pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais do Direito e de áreas afins para a discussão de temas contemporâneos que desafiam a sociedade e as instituições jurídicas.

Nesta edição, o Congresso buscou fomentar a produção e a difusão do conhecimento jurídico por meio da apresentação e do debate de pesquisas inéditas, promovendo a interlocução entre diferentes perspectivas teóricas, metodológicas e práticas. A programação foi estruturada em torno de dois eixos temáticos: Direito Público, Democracia e Direitos Fundamentais e Direito Privado, Relações Sociais e Econômicas, contemplando debates sobre questões constitucionais, direitos humanos, governança, inovação tecnológica, sustentabilidade, relações privadas, direito empresarial, contratos e demais temas relevantes para a compreensão das transformações do Direito na contemporaneidade.

Os trabalhos científicos apresentados foram submetidos à avaliação por Comissão Científica, considerando critérios de rigor metodológico, pertinência temática, relevância acadêmica, originalidade e consistência argumentativa. A publicação dos trabalhos completos nestes Anais reúne os estudos aprovados e apresentados durante o evento, contribuindo para a circulação do conhecimento produzido e para o fortalecimento da pesquisa jurídica no Brasil.

Os Anais do IX Congresso Jurídico do Norte Capixaba representam, assim, o registro da produção científica compartilhada durante o evento, com a publicação dos trabalhos completos, reafirmando o compromisso do Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC) com a pesquisa, a extensão universitária, a formação crítica e a promoção de espaços de reflexão qualificada sobre os desafios contemporâneos do Direito.

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA POR MEIO DO ORÇAMENTO E-PARTICIPATIVO: UMA PROPOSTA PARA O MUNICÍPIO DE TRÊS RIOS/RJ

DEMOCRATIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT THROUGH E-PARTICIPATORY BUDGETING: A PROPOSAL FOR THE MUNICIPALITY OF TRÊS RIOS/RJ

Marisa Silva Ferreira Almeida[1]
Eduardo Langoni de Oliveira Filho[2]

RESUMO

O Orçamento Participativo (OP) constitui um importante instrumento de fortalecimento da democracia e de ampliação da participação social na gestão pública. Com o avanço das tecnologias da informação, surgem novas possibilidades de envolvimento cidadão por meio de plataformas digitais, configurando o chamado Governo E-Participativo. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo propor um modelo de Orçamento E-Participativo adaptado à realidade do Município de Três Rios/RJ, com recorte específico na Secretaria Municipal de Obras. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise documental e método comparativo, tendo como referência as experiências consolidadas de Belo Horizonte e Porto Alegre. A partir dessa análise, constrói-se uma proposta metodológica que integra participação direta, representativa e consultiva, respeitando os limites legais e financeiros impostos pelo ciclo orçamentário brasileiro, notadamente o PPA, a LDO e a LOA. Os resultados indicam que a implementação de um modelo híbrido, digital e presencial. É viável e estratégico para o município, desde que haja institucionalização do processo, capacitação dos agentes públicos e comprometimento político. Conclui-se que o Orçamento Participativo, quando adequadamente estruturado, contribui para a transparência, o controle social e a eficiência administrativa, fortalecendo a relação entre governo e sociedade.

Palavras-chave: Orçamento participativo; Governança eletrônica; Democracia participativa; Gestão pública municipal.

ABSTRACT

Participatory Budgeting (PB) is an important instrument for strengthening democracy and expanding social participation in public management. With the advancement of information technologies, new forms of citizen engagement have emerged through digital platforms, shaping what is known as E-Participatory Government. In this context, this article aims to propose an E-Participatory Budgeting model adapted to the reality of the Municipality of Três Rios/RJ, focusing on the Municipal Department of Public Works. The study is based on bibliographic review, documentary analysis, and comparative methodology, using the consolidated experiences of Belo Horizonte and Porto Alegre as references. Based on this

[1]Acadêmica do 7º período do Curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX.
[2]Bacharel em Direito pela Faculdade Metodista Granbery (FMG). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogado e professor da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX.

analysis, a methodological proposal is developed, integrating direct, representative, and consultative participation, while respecting the legal and financial constraints of the Brazilian budgetary cycle, particularly the PPA, LDO, and LOA. The findings indicate that the implementation of a hybrid model, combining digital and in-person participation, is feasible and strategic for the municipality, provided that the process is institutionalized, public agents are properly trained, and political commitment is ensured. It is concluded that Participatory Budgeting, when properly structured, enhances transparency, social control, and administrative efficiency, strengthening the relationship between government and society.

Keywords: Participatory budgeting; Electronic governance; Participatory democracy; Municipal public management.

1. INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira ampliou os espaços de participação social, permitindo que a sociedade civil passasse a atuar de forma mais ativa no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas. Apesar desses avanços, o modelo tradicional de democracia representativa ainda apresenta limitações, sobretudo no que se refere à transparência, à efetividade das políticas públicas e ao cumprimento das prioridades sociais. Nesse contexto, o Orçamento Participativo (OP) surge como um importante mecanismo de aproximação entre Estado e sociedade, possibilitando a deliberação popular sobre a alocação dos recursos públicos (Santos, 2010).

Com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, novas formas de participação passaram a ser incorporadas à gestão pública, dando origem ao Governo E-Participativo. Essas ferramentas ampliam o alcance da participação cidadã, permitindo que o processo decisório ultrapasse os limites das audiências presenciais e alcance um público mais amplo. No entanto, sua implementação ainda enfrenta desafios como exclusão digital, baixa cultura participativa e resistência institucional.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte questão: como estruturar um modelo de Orçamento E-Participativo viável e compatível com a realidade institucional, financeira e legal do Município de Três Rios/RJ? O objetivo geral consiste em propor uma metodologia de implementação do OP, com foco na Secretaria Municipal de Obras, articulando participação popular e planejamento orçamentário.

Metodologicamente, o estudo utiliza pesquisa bibliográfica, documental e método comparativo, analisando experiências consolidadas de Orçamento Participativo no Brasil. Justifica-se a relevância do trabalho pela necessidade de fortalecimento da democracia local,

pela melhoria da transparência na gestão pública e pela contribuição acadêmica ao debate sobre governança eletrônica em municípios de médio porte.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Orçamento participativo e governança democrática

As primeiras experiências sistematizadas de Orçamento Participativo no Brasil surgiram no final da década de 1980, destacando-se o modelo implementado em Porto Alegre a partir de 1989. Embora não tenha sido a primeira iniciativa de participação popular, o caso porto-alegrense tornou-se referência por institucionalizar um processo contínuo, integrado ao ciclo orçamentário e baseado na deliberação cidadã (Avritzer, 2005).

O OP fundamenta-se na ampliação da democracia deliberativa, permitindo que a população participe da definição das prioridades de investimento e acompanhe a execução orçamentária. A Constituição Federal de 1988 reforçou esse modelo ao prever mecanismos de participação popular no planejamento municipal, especialmente no art. 29, XII.

Com o avanço das tecnologias digitais, a governança eletrônica passou a complementar os mecanismos tradicionais de participação, criando novas possibilidades de interação entre governo e sociedade. Nesse sentido, o Orçamento E-Participativo não substitui as formas presenciais, mas amplia e diversifica os canais de participação.

2.2 Experiências brasileiras de orçamento participativo

Belo Horizonte destaca-se por consolidar diferentes modalidades de OP desde 1993, incluindo o OP Regional, Digital, da Habitação e da Criança e do Adolescente. Até 2022, mais de 1.650 obras foram escolhidas pela população, com elevado índice de execução, o que contribuiu para o fortalecimento da transparência e da credibilidade institucional (Belo Horizonte, 2022).

Porto Alegre, por sua vez, estruturou um modelo territorial e temático, dividido em 17 regiões e seis temáticas. A institucionalização do Orçamento Participativo Eletrônico, por meio da Lei nº 13.011/2022, permitiu ampliar o alcance da participação popular, incorporando plataformas digitais ao processo deliberativo tradicional.

Essas experiências demonstram que o sucesso do OP está diretamente relacionado à institucionalização do processo, à clareza metodológica e à capacidade administrativa de incorporar as demandas populares ao orçamento público.

2.3 Proposta de orçamento e-participativo para o município de Três Rios

A implementação do Orçamento E-Participativo no Município de Três Rios deve ocorrer de forma gradual e institucionalmente estruturada, tomando como recorte inicial a Secretaria Municipal de Obras, em razão de sua centralidade na execução de políticas urbanas e na aplicação de recursos de infraestrutura. O montante destinado ao Orçamento Participativo deverá ser extraído da própria dotação anual da secretaria, prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo ser definido como percentual ou como ação específica dentro das funções de urbanismo e infraestrutura, sem criação de nova despesa pública e em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O modelo proposto fundamenta-se em três modalidades de participação social: direta, representativa e consultiva. A participação direta ocorrerá por meio de instrumento eletrônico, disponibilizado no sítio oficial da Prefeitura de Três Rios, no qual qualquer cidadão poderá registrar propostas relacionadas a obras públicas e melhorias urbanas. A participação representativa será operacionalizada por meio de audiências públicas virtuais com associações de bairros e distritos, previamente convocadas e organizadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, garantindo representação territorial equilibrada. Já a participação consultiva envolverá conselhos de classe, entidades da sociedade civil organizada, associações comerciais e organizações não governamentais, com o objetivo de agregar subsídios técnicos e setoriais ao processo decisório.

O processo participativo será estruturado em três ciclos deliberativos interligados ao calendário legal de elaboração do orçamento municipal. O primeiro ciclo será destinado ao levantamento e à sistematização das demandas populares, a ser realizado até o final do primeiro semestre do exercício vigente. No segundo ciclo, as secretarias envolvidas procederão à análise técnica das propostas apresentadas, com a estimativa de custos, verificação de viabilidade jurídica e compatibilidade com o planejamento municipal. No terceiro ciclo, as prioridades validadas serão encaminhadas à Junta de Execução Orçamentária e Financeira do Município, responsável pela consolidação da proposta orçamentária a ser incorporada ao projeto de Lei Orçamentária Anual e posteriormente encaminhada à Câmara Municipal dentro do prazo legal.

A Secretaria Municipal de Planejamento atuará como órgão coordenador do processo, responsável pela divulgação das etapas, convocação das audiências, sistematização das

informações e articulação entre as demais secretarias. À Secretaria Municipal de Obras caberá a análise técnica das demandas e o acompanhamento da execução das ações aprovadas, assegurando transparência e prestação de contas à população.

Esse desenho institucional busca compatibilizar a participação popular com os limites financeiros, técnicos e legais do município, fortalecendo a transparência, o controle social e a legitimidade das decisões orçamentárias. Ao integrar ferramentas digitais e espaços deliberativos, a proposta contribui para a consolidação de uma gestão pública mais democrática, eficiente e orientada às necessidades reais da população de Três Rios.

2.4 Desafios e viabilidade da implementação

A implementação do Orçamento Participativo no Município de Três Rios apresenta desafios institucionais que demandam planejamento, capacitação técnica e comprometimento político. Um dos principais entraves refere-se à preparação dos agentes envolvidos no processo, uma vez que tanto os membros do governo quanto os servidores públicos e as lideranças populares necessitam de capacitação adequada para participar das diferentes fases de elaboração do orçamento participativo, compreendendo suas regras, limites e objetivos (Pires, 2001).

Outro desafio relevante está relacionado à vontade e ao comprometimento político do Poder Executivo em destinar percentual significativo dos recursos municipais à deliberação popular. Na ausência desse compromisso, a sociedade civil tende a se sentir desmotivada a participar do processo, uma vez que o engajamento popular passa a gerar poucos resultados concretos, enfraquecendo a credibilidade do Orçamento Participativo enquanto instrumento democrático (Lüchmann, 2002; Borba; Lüchmann, 2012).

A gestão pública também enfrenta dificuldades na mobilização da população para participação em reuniões e assembleias, especialmente em contextos marcados pela descrença e pelo desinteresse em temas relacionados às políticas públicas. Esse cenário compromete a amplitude e a representatividade do processo participativo, exigindo do governo estratégias contínuas de comunicação, incentivo e aproximação com a comunidade.

De acordo com Pires (2001), diversos obstáculos podem interferir na implementação do Orçamento Participativo, tais como a criação de falsas expectativas, o desinteresse da comunidade, a relação tradicional entre os Poderes Executivo e Legislativo, a descontinuidade administrativa, o tensionamento entre democracia representativa e democracia deliberativa, a

fragilidade dos mecanismos de participação, a escassez de recursos para investimento e os conflitos decorrentes da divisão do poder entre diferentes territórios do município.

Além disso, há um receio por parte dos gestores públicos quanto à adoção do Orçamento Participativo, uma vez que esse modelo amplia a cobrança da população quanto à execução das propostas aprovadas ao longo do mandato. No entanto, tais desafios devem ser compreendidos de forma construtiva, considerando que a participação social qualificada tende a fortalecer a gestão pública e a legitimar as decisões orçamentárias.

Por fim, destaca-se que não existe um modelo único ou padronizado para a implementação do Orçamento Participativo, devendo seus processos ser moldados conforme a realidade de cada município. Nesse sentido, Avritzer (2005) ressalta a importância do desenho institucional como condição necessária para o sucesso do Orçamento Participativo, devendo este se adequar às características sociais, políticas e administrativas da cidade, de modo a garantir efetividade e sustentabilidade ao processo participativo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a viabilidade da implementação do Orçamento Participativo no Município de Três Rios, considerando seus aspectos institucionais, administrativos e políticos, bem como propor um modelo compatível com a realidade local. A análise demonstrou que, embora o Orçamento Participativo não seja um instrumento isento de desafios, sua adoção é juridicamente possível e pode representar importante avanço na democratização da gestão pública municipal.

A proposta apresentada evidencia que a implementação gradual, iniciando-se por uma secretaria específica e integrada ao ciclo orçamentário formal, PPA, LDO e LOA, contribui para reduzir riscos institucionais, evitar expectativas irreais e fortalecer a credibilidade do processo participativo. A delimitação prévia de recursos e a definição clara das responsabilidades administrativas revelam-se fundamentais para assegurar transparência, controle social e efetividade na execução das decisões tomadas com a participação da população.

Os desafios identificados, tais como a necessidade de capacitação dos agentes públicos, o engajamento da sociedade civil, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e a limitação de recursos financeiros, não inviabilizam o Orçamento Participativo, mas evidenciam a importância de um desenho institucional adequado e comprometido com a

realidade do município. Quando enfrentados de forma planejada e contínua, esses obstáculos podem se transformar em elementos de fortalecimento da governança democrática local.

Conclui-se, portanto, que o Orçamento Participativo, se estruturado de maneira responsável e compatível com os limites administrativos e financeiros de Três Rios, constitui instrumento relevante para aproximar a população do processo decisório, ampliar a legitimidade das políticas públicas e promover uma gestão municipal mais transparente, participativa e orientada às demandas reais da sociedade.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. São Paulo: Cortez, 2005.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Orçamento participativo:** obras do orçamento participativo. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo. Acesso em: 1 jul. 2023.

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

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Orçamento participativo:** análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo:** o que é, para que serve, como se faz. Barueri, SP: Manole, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento participativo**: funcionamento geral. Porto Alegre, 2022. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em: 1 jul. 2023.

SANTOS, Rosângela de Castro. **Plano plurianual e orçamento público.** Brasília: CAPES, 2010.

PEJOTIZAÇÃO E O DÉFICIT ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

PEJOTIZATION AND THE STRUCTURAL DEFICIT OF SOCIAL SECURITY

Maria Cláudia Brinckmann Lorenzen[3]

RESUMO

A pejotização constitui fenômeno estrutural das transformações contemporâneas do trabalho, caracterizado pela substituição da contratação empregatícia por formas juridicamente empresariais de prestação de serviços. Embora conceitualmente associada à fraude trabalhista, sua expansão recente inclui hipóteses formalmente toleradas pelo ordenamento jurídico, o que impõe desafios que extrapolam o Direito do Trabalho e alcançam diretamente o financiamento da Previdência Social. O presente estudo analisa os impactos previdenciários da pejotização, deslocando o enfoque do reconhecimento do vínculo empregatício para a erosão da base contributiva da seguridade social, conforme o modelo constitucional instituído em 1988. O problema desta pesquisa consiste em verificar em que medida a ampliação de formas juridicamente admitidas de contratação por pessoa jurídica compromete o princípio constitucional da solidariedade e a sustentabilidade do sistema previdenciário, independentemente da constatação de ilicitude trabalhista individual. O objetivo geral é demonstrar que a assimetria contributiva entre trabalhadores em condições econômicas equivalentes produz desequilíbrios estruturais incompatíveis com os fundamentos constitucionais da seguridade social. A metodologia adotada é qualitativa e quantitativa, baseada em análise documental, dados oficiais, estudos técnicos apresentados em audiências públicas no Supremo Tribunal Federal e revisão bibliográfica especializada. Conclui-se que a pejotização, ainda que formalmente tolerada, constitui vetor relevante de fragilização do financiamento previdenciário, demandando resposta legislativa específica.

Palavras-chave: Pejotização; Previdência Social; Financiamento; Solidariedade social; Proteção social.

ABSTRACT

Pejotization constitutes a structural phenomenon of contemporary transformations in labor relations, characterized by the replacement of employment contracts with legally corporate forms of service provision. Although conceptually associated with labor fraud, its recent expansion includes arrangements formally tolerated by the legal system, which poses challenges that go beyond Labor Law and directly affect the financing of Social Security. This study analyzes the social security impacts of pejotization, shifting the focus from the recognition of the employment relationship to the erosion of the contributory base of social security, in accordance with the constitutional model established in 1988. The research problem examines to what extent the expansion of legally admitted forms of hiring through

[3]Mestranda em Direito Constitucional pela UFF - PPGD. Pós-Graduada em Direito do Trabalho, *lato sensu* pela Faculdade do Ministério Público. Graduada em Direito pela UFPel. Advogada. E-mail: mariablorenzen@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7849195458555612.

legal entities compromises the constitutional principle of solidarity and the sustainability of the social security system, regardless of the identification of individual labor illegality. The general objective is to demonstrate that contributory asymmetry among workers in equivalent economic conditions produces structural imbalances incompatible with the constitutional foundations of social security. The methodology adopted is qualitative and quantitative, based on documentary analysis, official data, technical studies presented in public hearings before the Supreme Federal Court, and specialized bibliographic review. It is concluded that pejotization, even when formally tolerated, constitutes a significant factor in weakening social security financing, requiring a specific legislative response.

Keywords: Pejotization; Social Security; Financing; Social solidarity; Social protection.

1. INTRODUÇÃO

A conformação histórica do sistema brasileiro de proteção social está intrinsecamente vinculada ao reconhecimento jurídico do trabalho subordinado como categoria central de incidência de direitos sociais e previdenciários (Delgado, 2019). A pejotização emerge nesse contexto como estratégia contemporânea de reorganização das relações produtivas, marcada pela intensificação da transferência dos riscos da atividade econômica ao trabalhador e pela redução dos custos sociais do trabalho, em continuidade histórica com as formas de gestão do trabalho observadas no período fordista-keynesiano. Conforme demonstra Guimarães (2019), embora o fordismo tenha consolidado o emprego protegido como modelo dominante, a contenção dos custos sociais e o controle da força de trabalho sempre integraram a lógica da acumulação capitalista, sendo aprofundados, no contexto pós-fordista, por meio da flexibilização contratual e da fragmentação jurídica das relações de trabalho.

A doutrina trabalhista crítica identifica a pejotização como manifestação da precarização estrutural do trabalho, inserida em um processo de enfraquecimento da proteção social e da seguridade social (Krein, 2021). Ainda que determinadas formas contratuais sejam formalmente admitidas pelo ordenamento jurídico, tal reconhecimento não neutraliza os impactos sistêmicos produzidos sobre o financiamento da Previdência Social (Delgado, 2019).

O debate jurídico recente concentra-se, majoritariamente, na caracterização ou não da fraude trabalhista, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário (STF, 2025). Contudo, essa abordagem mostra-se insuficiente para enfrentar os efeitos previdenciários decorrentes da substituição de vínculos empregatícios por formas empresariais de prestação de serviços, mesmo quando não desconstituídas judicialmente (CESIT/UNICAMP, 2025).

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a expansão da pejotização compromete o financiamento da Previdência Social e o princípio constitucional da solidariedade, independentemente do reconhecimento do vínculo de emprego em casos individuais?

A metodologia adotada é qualitativa e quantitativa, com base em análise documental, dados oficiais, estudos técnicos apresentados em audiências públicas no Supremo Tribunal Federal e revisão bibliográfica especializada. O objetivo geral consiste em demonstrar que a assimetria contributiva entre trabalhadores em condições econômicas equivalentes produz desequilíbrios estruturais incompatíveis com os fundamentos constitucionais da seguridade social.

2. A PEJOTIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO INTEGRADO

A pejotização deve ser analisada a partir de uma perspectiva de Direito integrado, considerando a interdependência entre Direito do Trabalho, Direito Previdenciário e Direito Tributário (Delgado, 2019). A fragmentação desses ramos contribui para a invisibilização dos efeitos coletivos decorrentes da reorganização contratual do trabalho.

Embora existam situações em que a contratação por pessoa jurídica não seja imediatamente reconhecida como ilícita no plano trabalhista, a doutrina majoritária rejeita a legitimidade material da pejotização como modelo estrutural de organização do trabalho (Delgado, 2019). A autonomia formal não afasta, em muitos casos, a dependência econômica, elemento central para a compreensão da proteção social (Krein, 2021).

No campo previdenciário, a Constituição Federal estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, conforme dispõe o artigo 195 (BRASIL, 1988). Assim, a análise da pejotização não pode se limitar à licitude formal da relação contratual, devendo considerar seus efeitos sobre a base contributiva e o equilíbrio atuarial do sistema (Ibrahim, 2020).

3. IMPACTOS DA PEJOTIZAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Dados apresentados em audiência pública no Supremo Tribunal Federal indicam que a pejotização tem provocado perdas expressivas na arrecadação previdenciária, estimadas em valores superiores a R$60 bilhões anuais (BRASIL, 2025). Essas perdas decorrem,

principalmente, da substituição de contribuições incidentes sobre a folha de salários por regimes tributários menos onerosos (JOTA, 2025).

Estudos realizados pelo CESIT/UNICAMP demonstram que trabalhadores inseridos em condições econômicas semelhantes passam a contribuir de forma significativamente desigual para a Previdência Social quando contratados como pessoas jurídicas, o que compromete o princípio da capacidade contributiva (CESIT/UNICAMP, 2025).

Essa assimetria gera efeitos estruturais relevantes, ao reduzir a arrecadação sem correspondente diminuição das demandas por benefícios previdenciários, agravando o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema (Ibrahim, 2020; Delgado, 2020).

4. LIMITES DA RESPOSTA JUDICIAL E NECESSIDADE DE SOLUÇÃO LEGISLATIVA

O Poder Judiciário desempenha papel relevante no enfrentamento da pejotização fraudulenta, mediante o reconhecimento do vínculo empregatício quando presentes os requisitos legais (Delgado, 2019). Todavia, sua atuação encontra limites institucionais no que se refere à reestruturação do financiamento da seguridade social, matéria reservada à iniciativa legislativa (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a pejotização representa risco sistêmico à proteção social, ao mesmo tempo em que ressalta que a definição de regimes contributivos depende de atuação normativa específica (STF, 2025). literatura especializada aponta a necessidade de criação de modelos híbridos de contribuição social, capazes de compatibilizar a autonomia econômica com a responsabilidade contributiva, preservando a sustentabilidade do sistema previdenciário sem inviabilizar a atividade econômica (Silveira, 2025). Enquanto isso não ocorre, a ausência de resposta legislativa adequada perpetua um cenário de desequilíbrio estrutural, no qual a liberdade econômica se sobrepõe à solidariedade social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida evidencia que a pejotização constitui fator relevante de fragilização do financiamento da Previdência Social, ainda que não caracterizada como ilícita no plano trabalhista individual. A assimetria contributiva entre trabalhadores em condições econômicas equivalentes compromete os princípios constitucionais da solidariedade e da capacidade contributiva, colocando em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Conclui-se que a superação desse cenário exige atuação legislativa específica, capaz de reequilibrar o modelo contributivo, sem desconsiderar a crítica trabalhista à pejotização e preservando o núcleo essencial da proteção social constitucionalmente assegurada.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ministros alertam para os riscos da 'pejotização' de trabalhadores durante audiência pública no STF. Brasília: STF, 2025.** Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/ministros-alertam-para-os-riscos-da-2018pejotizacao2019-de-trabalhadores-durante-audiencia-publica-no-stf. Acesso em: 12 out. 2025.

CESIT/UNICAMP - CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E ECONOMIA DO TRABALHO. **Cesit analisa impactos econômicos da pejotização irrestrita.** Campinas: UNICAMP, 2025. Disponível em: https://pesquisa.ie.unicamp.br/cesit/artigos-academicos/cesit-analisa-impactos-economicos-da-pejotizacao-irrestrita/. Acesso em: 12 out. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DELGADO, Gabriela Neves; DELGADO, Maurício Godinho. **Trabalho, Constituição e cidadania**. São Paulo: LTr, 2020.

GUIMARÃES, Denise de Almeida. **Políticas de austeridade e as reformas trabalhistas transatlânticas**: os casos Brasil e Espanha. 2018. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

JOTA. **Contrário à pejotização irrestrita, governo destaca impacto previdenciário de R$ 60 bilhões. 2025.** Disponível em: https://www.jota.info/executivo/contrario-a-pejotizacao-governo-destaca-impacto-previdenciario-de-r-60-bilhoes. Acesso em: 12 out. 2025.

KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos do trabalho**. Campinas: UNICAMP, 2021.

SILVEIRA, Henrique Regis de Almeida. **Aspectos jurídicos da pejotização no Brasil.** Revista Brasileira de Direito Social, v. 8, n. 3, p. 65–87, set. 2025. Disponível em: https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/340. Acesso em: 12 out. 2025.

MANIFESTAÇÕES ANTIDEMOCRÁTICAS: ESTUDO DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL FRENTE À VIOLÊNCIA POLÍTICA DIGITAL À LUZ DA "CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA"

ANTIDEMOCRATIC DEMONSTRATIONS: A STUDY OF INSTITUCIONAL FRAGILITY IN THE FACE OF DIGITAL POLITICAL VIOLENCE IN LIGHT OF "SYMBOLIC CONSTITUTIONALIZATION"

Amanda Figueiredo de Andrade[4]
Mariana Caldeira dos Santos[5]
Maria Eduarda Rodrigues Sena[6]

RESUMO

Diante do crescimento das redes sociais e da manipulação digital da informação, novas formas de disseminação de conteúdos falsos e manifestações antidemocráticas surgem, o que impõe desafios significativos para a democracia e para a efetividade do Estado de Direito. O presente trabalho visa analisar como as manifestações antidemocráticas no ciberespaço, na era do capitalismo e da manipulação digital, comprometem a democracia e enfraquecem a sua efetividade, fator que tende a resultar na fragilização das instituições democráticas. Nesse aspecto, discute-se as dimensões político-ideológicas da atividade e texto constitucionais quando estes entram em confronto com o sistema jurídico-constitucional, de tal modo que os direitos fundamentais não encontram ressonância generalizada quando da sua aplicação pelos órgãos estatais e não refletem na conduta e expectativas da sociedade. A pesquisa utilizará como marco teórico a tese de Marcelo Neves em "A Constitucionalização Simbólica," e seguirá o método teórico, bibliográfico, com abordagem dedutiva. Assim, busca-se compreender, a partir de suas ideias, a relação entre o aumento da desinformação, *fake news* e ataques às instituições democráticas e a efetividade/não efetividade do texto constitucional no que tange aos seus institutos de proteção ao estado democrático de Direito. Espera-se evidenciar como a ineficácia em conter práticas de disseminação de conteúdos falsos e manifestações antidemocráticas no desiderato de comprometer o funcionamento das instituições, considerando-se os aparatos normativos em defesa à democracia, contribui para a fomentação de um cenário de insegurança jurídica para a coletividade e para a corrosão de direitos e princípios fundamentais, como manifestações de uma constitucionalização simbólica.

Palavras-chave: manifestações antidemocráticas; Constitucionalização Simbólica; Fake news; Democracia; Ciberespaço.

ABSTRACT

---

[4]Advogada e docente de Direito no Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC), mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pós-graduada em Direito Público Aplicado.
[5]Discente do 8º período do curso de Direito do Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC).
[6]Discente do 8º período do curso de Direito do Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC).

Given the growth of social networks and the digital manipulation of information, new forms of disseminating false content and anti-democratic manifestations are emerging, posing significant challenges to democracy and the effectiveness of the rule of law. This work aims to analyze how anti-democratic manifestations in cyberspace, in the era of capitalism and digital manipulation, compromise democracy and weaken its effectiveness, a factor that tends to result in the weakening of democratic institutions. In this respect, the political-ideological dimensions of constitutional activity and text are discussed when these clash with the legal-constitutional system, in such a way that fundamental rights do not find widespread resonance when applied by state bodies and do not reflect the conduct and expectations of society. The research will use Marcelo Neves' thesis in "Symbolic Constitutionalization" as a theoretical framework and will follow a theoretical, bibliographical method with a deductive approach. Thus, this study seeks to understand, based on these ideas, the relationship between the increase in disinformation, fake news, and attacks on democratic institutions, and the effectiveness/ineffectiveness of the constitutional text regarding its mechanisms for protecting the democratic rule of law. It is expected to demonstrate how the ineffectiveness in containing practices that disseminate false content and anti-democratic manifestations aimed at compromising the functioning of institutions, considering the normative apparatuses in defense of democracy, contributes to fostering a scenario of legal uncertainty for the community and to the erosion of fundamental rights and principles, as manifestations of symbolic constitutionalization.

Keywords: Anti-democratic demonstrations; Symbolic Constitutionalization; Fake news; Democracy; Cyberspace.

1. INTRODUÇÃO

Com uma sociedade digitalmente integrada às redes sociais, como o Tik Tok, Facebook, Twitter, Whatsapp, Telegram aliada ao avanço das inteligências artificiais, as notícias chegam de forma mais rápida à população. No entanto, esse fluxo instantâneo de informações, estruturado em grande parte por algoritmos desenvolvidos e controlados por big techs, não é acompanhado por mecanismos eficazes de verificação da veracidade e da integridade do conteúdo disseminado. Se, por um lado, as notícias chegam de forma mais rápida à população, por outro, a lógica algorítmica das plataformas ocasiona a formação das chamadas bolhas digitais. Esse cenário favorece a proliferação das fake news, cuja disseminação é potencializada nesses ambientes.

A informação é elemento central para a formação do juízo individual e para o exercício pleno da participação democrática, entretanto, na era da hiperconectividade, esse mesmo instrumento pode ser facilmente convertido em mecanismo de manipulação, propiciada pela disseminação das fakes news e da desinformação.

Nesse sentido, o deslocamento dos debates para o ambiente virtual originou uma nova esfera pública digital paralela à tradicional, possibilitada pela Big Techs, cujos interesses em muitos contextos são coniventes com conteúdos disseminadores de posicionamentos e publicações manifestamente antidemocráticas.

No Brasil, o "Inquérito das Fakes News" ((INQ) 4781), tornou-se o caso emblemático que evidencia a proporção e a complexidade da problemática. A investigação expôs a existência de agrupamentos organizados, voltados à produção e disseminação de notícias fraudulentas, ofensas e ameaças, aos membros do Supremo Tribunal Federal (STF) e seus familiares, frente a atuação organizada e articulada em núcleos de produção, publicação e financiamento.

Entende-se, portanto, que o crescimento da desinformação e das *fakes news* no ambiente digital impacta no aumento dos ataques às instituições brasileiras e à perseguição política *online,* com o fito de intimidar e restringir, silenciar os opositores e o exercício da participação democrática, de modo a motivar a insegurança jurídica nos eleitores e afetar, consequentemente, a democracia.

Assim, a presente pesquisa, buscou compreender como as manifestações antidemocráticas no ciberespaço, intensificadas pela manipulação da informação, frente ao aumento da desinformação e da propagação de fake news, comprometem a efetividade da democracia e dos direitos fundamentais.

A pesquisa utilizou como marco teórico a tese de Marcelo Neves em "A Constitucionalização Simbólica," e seguiu o método teórico-bibliográfico, com análise social, e abordagem dedutiva, com o intuito de compreender, a partir das ideias de Neves, a relação entre o aumento da desinformação, *fake news*, ataques às instituições democráticas e a efetividade do texto constitucional no que tange aos seus institutos de proteção ao estado democrático de Direito.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi o teórico bibliográfico, com uma abordagem dedutiva, que parte da teoria geral da constitucionalização simbólica e dos estudos sobre a democracia digital para analisar os casos e os fenômenos observados na realidade brasileira.

Foram analisados os artigos acadêmicos, estudos sobre as Fake News e os seus impactos na sociedade. A pesquisa também considerou os casos concretos que foram

divulgados na mídia, onde ilustram a complexidade do problema e suas manifestações na realidade brasileira.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 Contexto atual e os impactos da desinformação

As mídias sociais configuram-se como campos centrais de disputa política, moldadas por algoritmos que favorecem conteúdos polarizadores e emocionalmente mobilizadores, tornando-se ambientes propícios à desinformação. Gomes (2008) observa que essas plataformas produzem "ilusões de engajamento democrático", ao criarem uma sensação de participação política que, na prática, favorece a circulação de discursos manipulados, frequentemente revestidos de uma linguagem supostamente constitucional. Nesse contexto, indivíduos antidemocráticos exploram tais dinâmicas para intensificar ataques às instituições, esvaziando o caráter deliberativo da esfera pública.

O Conselho Nacional de Justiça (2021) alerta que a desinformação representa risco direto à democracia e à liberdade de expressão, ao manipular a opinião pública e fragilizar a confiança institucional. No Brasil, a recorrência desses fenômenos evidencia que a desinformação constitui uma ameaça estrutural, capaz de estimular ataques às instituições democráticas e práticas de violência política.

Sob a perspectiva do constitucionalismo periférico, Dantas (2016) aponta que sociedades marcadas por desigualdades estruturais tornam-se mais vulneráveis à manipulação informacional, ampliando a distância entre a Constituição formal e a experiência democrática concreta. Tal cenário contribui para o que Levitsky e Ziblatt classificam como erosão democrática, processo gradativo de enfraquecimento das instituições e do Estado de Direito, no qual a violência política digital atua como elemento catalisador.

A insuficiência das ferramentas jurídicas diante dessas ameaças evidencia os limites da atuação institucional, resultando em um contexto no qual a Constituição, embora formalmente vigente, apresenta baixa capacidade de proteção efetiva, conforme descrito na teoria da constitucionalização simbólica.

3.2 Constitucionalização simbólica: limites do texto constitucional na era dos algoritmos

O jurista e sociólogo Marcelo da Costa Pinto Neves, nasceu em Recife em 16 de agosto de 1957 e formou-se em Direito pela UFPE, onde também concluiu o mestrado,

alcançando o título de pós Doutor pela Universidade de Frankfurt. Neves ganhou destaque por elaborar os conceitos de “Constitucionalização simbólica” e “Transconstitucionalismo”, nos quais analisa criticamente a eficácia das constituições em sociedades periféricas e a interação entre ordens jurídicas em contexto globalizado[7].

Assim, analisada as ideias de Neves em “Constitucionalização Simbólica”, faz-se importante salientar os instrumentos jurídicos em defesa ao Estado Democrática de Direito mais congruentes com a temática deste resumo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um amplo conjunto de instrumentos, sejam institucionais ou jurídicos, políticos, com a função de proteger e resguardar, bem como garantir a estabilidade das instituições e preservar a democracia contra ameaças, sejam elas internas ou externas. Nesse aspecto, do Texto Constitucional ressalta-se, principalmente, as Cláusulas Pétreas (art. 60, §4° da CF) que garantem a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto e universal, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Cediço que a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, teve como um de seus principais propósitos reconstruir uma democracia plural e participativa, especialmente se considerado o contexto em que se deu sua promulgação, com a necessidade do país e da polícia nacional de organização democrática, alicerçada na proteção dos direitos inalienáveis da cidadania e na confiança no pluralismo da participação individual e na estrutura social, fundamentada nos preceitos da igualdade na participação política, por meio do voto direto e secreto, após o fim do período do regime militar (1964-1985).

Nesse sentido, aliado à tese de Levitsky e Ziblatt (2018, p. 218), acima mencionadas, entende-se que a falta de confiança, em especial no processo eleitoral, é um dos principais desafios da democracia contemporânea, controvérsia que se pode observar, de maneira análoga, na forma como as manifestações antidemocráticas atuam para fragilizar instituições por meio de campanhas massivas de desinformação e ataques organizados no ambiente digital, de maneira a obstar o processo eleitoral e, consequentemente, o próprio núcleo da ideia de ‘democracia’: a participação democrática.

Nesse aspecto, Neves sustenta que a ‘Constitucionalização Simbólica’ é caracterizada pela falta de normas, valores constitucionais, manifestos na legislação e constitucionalização simbólicas, que não atingem, com concreticidade, os comportamentos sociais, observando o próprio conceito de “símbolo” nas esferas filosófica, política, lógica e sociológica, para

[7]Para saber mais sobre o autor, acesse: https://sbsociologia.com.br/project/marcelo-neves/

demonstrar a ambiguidade da palavra. Aponta para uma possível analogia com a concepção freudiana de “símbolo", na medida que nela se distingue entre significado manifesto e latente e, assim, é capaz de afirmar que na legislação simbólica a função latente prevalece sobre a manifesta.

Para Neves (2011):

> [...] a questão da legislação simbólica está usualmente relacionada com a distinção entre variáveis instrumentais, expressivas e simbólicas. As funções instrumentais implicariam uma relação de meio-fim, a tentativa consciente de alcançar resultados objetivos mediante a ação. Na atitude expressiva, há uma confusão entre o agir e a satisfação da respectiva necessidade. Enquanto a ação instrumental constitui-se em "veículo de conflito", o agir expressivo é "veículo de catarse (Neves, 2011, p. 25).

Dessa forma, embora Neves destaque que toda norma ou ação jurídica combine tais dimensões, a legislação simbólica evidencia o predomínio, ou a hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade, ou seja, da Lei, em detrimento da função jurídico-instrumental (Neves, 2011). Ainda, têm-se que, ao contrário da legislação simbólica, que afeta partes específica do sistema jurídico, a constitucionalização simbólica alcança o núcleo do sistema, uma vez dado o seu alcance material e pessoal, mais amplo, que acaba por comprometer a estrutura do funcionamento do direito constitucional e a autonomia do sistema jurídico, como um todo.

Já no capítulo 2 do livro, Neves (2011) se utiliza da teoria de Muller para estabelecer que:

> [...] a concretização da norma jurídica, sobretudo da norma constitucional, não pode ser reduzida à "interpretação aplicadora" do texto normativo, o qual oferece diversas possibilidades de compreensão [1]" e constitui apenas um aspecto parcial do programa normativo [120]; ela inclui, além do programa normativo, o "âmbito normativo como "o conjunto dos dados reais normativamente relevantes para a concretização individual"[121.] Nesse sentido, Müller define a normatividade em duas dimensões: '"Normatividade' significa a propriedade dinâmica da |...| norma jurídica de influenciar a realidade a ela relacionada (normatividade concreta) e de ser, ao mesmo tempo, influenciada e estruturada por esse aspecto da realidade (normatividade materialmente determinada) (Neves, 2011, p.77).

Sob esta perspectiva, compreende-se que a fragilidade das instituições brasileiras defensoras da democracia, diante de manifestações antidemocráticas são derivadas da predominância de funções simbólicas no sistema jurídico em detrimento da sua função instrumental, de modo que a Constituição passa a operar mais como um enunciado de valores do que como um ordenamento capaz de produzir efeitos concretos na realidade social. Assim, em vez de servir como instrumento de concretização de direitos, passa a atuar como um instrumento retórico, utilizado para reafirmar compromissos que o Estado não cumpre de fato.

Dessa forma, ainda que presentes mecanismos funcionais de proteção ao Estado Democrático de Direito, a efetividade destes encontram obstáculos, quando em confronto com a presente temática e, consequentemente, podem ocasionar a corrosão da estrutura de proteção ao sistema vigente, especialmente no ambiente digital, porquanto os ataques à democracia, por meio de disseminação de desinformação e fake news, criam um cenário de insegurança jurídica que lesa o núcleo da democracia, a participação cidadã, e fragiliza as instituições brasileiras, guardiã da Constituição, de modo que podem ocasionar a conversão das normas institucionais em defesa ao Estado Democrático de Direito em símbolos, se incapazes de conter os ataques organizados, especialmente no ambiente digital.

3. CONCLUSÃO

As manifestações antidemocráticas disseminadas no ambiente digital evidenciam um cenário de crescente fragilidade institucional no Brasil, especialmente diante da velocidade e do alcance da desinformação. A investigação desenvolvida demonstrou que a lógica algorítmica das plataformas digitais, associada à atuação coordenada de grupos organizados, contribui para a erosão da confiança pública, para o enfraquecimento das instituições e para a intensificação da violência política.

Ao diálogo com a teoria da Constitucionalização Simbólica, proposta por Marcelo Neves, tornou-se possível compreender que, embora o ordenamento jurídico brasileiro possui mecanismos formais robustos de proteção ao Estado Democrático de Direito, tais dispositivos frequentemente não alcançam eficácia concreta diante das novas ameaças digitais. Assim, a Constituição, ainda que vigente e dotada de normas essenciais à preservação da democracia, enfrenta limites evidentes quando sua função instrumental é enfraquecida e reduzida a um plano predominantemente simbólico.

Verificou-se que a incapacidade de conter práticas de desinformação e ataques às instituições contribui para a transformação de normas de proteção democrática em declarações retóricas, desvinculadas de resultados efetivos. Nesse contexto, a desinformação opera como um vetor de fragilização institucional, criando insegurança jurídica, manipulando percepções políticas e corroendo princípios fundamentais, especialmente o da participação democrática.

Conclui-se, portanto, que enfrentar a violência política digital exige não apenas respostas jurídicas, mas também a revisão das formas de atuação institucional, a adaptação da

proteção constitucional às dinâmicas tecnológicas e o fortalecimento de políticas públicas de educação digital e transparência informacional. Somente assim será possível reduzir o distanciamento entre a Constituição formal e sua concretização, de modo a preservar a integridade do Estado Democrático de Direito frente aos desafios impostos pelo ciberespaço.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Desinformação coloca em risco a democracia e a liberdade de expressão**. Brasília, 24/11/2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/desinformacao-coloca-em-risco-a-democracia-e-a-liberdade-de-expressao/. Acesso em: 12 out. 2025.

NEVES, Marcelo**. Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, Disponível em**:** https://www.google.com/search?q=NEVES%2C+Marcelo.+Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o+Simb%C3%B3lica.+S%C3%A3o+Paulo%2C+Editora+Acad%C3%AAmica%2C+1994pdf&oq=NEVES%2C+Marcelo.+Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o+Simb%C3%B3lica.+S%C3%A3o+Paulo%2C+Editora+Acad%C3%AAmica%2C+1994pdf+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCDI2NjhqMGo3qAIAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 6 out. 2025

GOMES, Fernando A. Constitucionalização simbólica e democracia. **Direito Público**, n. 22, 2008. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/591/1/Direito%20Publico%20n222008_Fernando%20A%20Gomes.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

DANTAS, Maria Eduarda Borba. Constitucionalismo periférico e teoria dos sistemas sociais: por uma interpretação pós-colonial da tese da constitucionalização simbólica. **Repositórios Latino-Americanos**, s.d. Disponível em: https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/363968. Acesso em: 28 nov. 2025.

A RELEVÂNCIA DA OUVIDORIA DA MULHER NO LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO, ESCUTA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA FEMININA

THE RELEVANCE OF THE WOMEN'S OMBUDSMAN OFFICE IN THE MUNICIPAL LEGISLATURE AS AN INSTRUMENT FOR PROTECTION, LISTENING, AND THE PROMOTION OF WOMEN'S CITIZENSHIP

Jackeline Costa da Silva[8]
Amanda Figueiredo de Andrade[9]

RESUMO

O estudo tem como objeto o papel da ouvidoria legislativa no âmbito dos direitos e proteção da mulher no que compreende escuta, acolhimento e encaminhamentos em casos de violências de gênero, assim como projetos de inclusão social, autonomia e cidadania. As ouvidorias públicas representam um avanço na Administração Pública brasileira e a extensão desse serviço voltado para as mulheres fortalece as políticas públicas desse gênero e ampliam assim a participação ativa e democrática desse grupo. Diante disso, o presente trabalho buscou apresentar como a implantação de ouvidorias das mulheres nas câmaras municipais pode contribuir para a efetivação dos direitos das mulheres. Tem-se como hipótese que os mecanismos existentes no espaço legislativo propiciam ações para promover a melhoria no que tange o amparo, informação, captação de recursos para projetos sociais e de inserção de mulheres no mercado de trabalho e na política. A pesquisa se caracteriza como descritiva exploratória de abordagem qualitativa, empregando-se o procedimento bibliográfico, análise normativa e documental.

Palavras-chave: Ouvidoria da Mulher; Câmara Municipal; Direito da Mulher.

ABSTRACT

This study examines the role of the legislative ombudsman's office regarding women's rights and protection specifically concerning listening, support, and case referrals related to gender-based violence, as well as initiatives for social inclusion, autonomy, and citizenship. Public ombudsman offices represent an advancement in Brazilian public administration; extending this service to women strengthens relevant public policies and expands the group's active, democratic participation. Accordingly, this study aims to demonstrate how the implementation of women-focused ombudsman offices in municipal councils can contribute to the realization of women's rights. The study hypothesizes that mechanisms within the legislative sphere facilitate actions to improve support and information provision, as well as the securing of resources for social projects and for integrating women into the labor market and political life. This research is characterized as a descriptive, exploratory study with a

[8] Acadêmica do Curso de Direito - UNIVC.
[9] Profª. Me. do Curso de Direito - UNIVC.

qualitative approach, utilizing bibliographic research alongside normative and document analysis.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Alma (2022), a Ouvidoria da Mulher no Legislativo Municipal emerge como um instrumento fundamental para a efetivação dos direitos das mulheres, funcionando como um canal direto entre a população feminina e as instituições públicas. Em um contexto de persistente desigualdade de gênero e violência contra as mulheres, a criação e fortalecimento dessas ouvidorias representam avanços significativos na promoção da cidadania feminina e no enfrentamento das múltiplas formas de violência e discriminação.

No âmbito estadual, a Ouvidoria das Mulheres do Ministério Público do Estado do Espírito Santo tem reunido diversas instituições para debater o combate à violência de gênero, ampliando o diálogo e as parcerias institucionais no enfrentamento à violência contra a mulher (MPES, 2025). Essas iniciativas evidenciam a importância da articulação entre diferentes esferas de poder e sociedade civil para a construção de políticas públicas eficazes e sensíveis às necessidades das mulheres.

A relevância da Ouvidoria da Mulher no Legislativo Municipal vai além da simples recepção de denúncias; ela se configura como um espaço de escuta qualificada, acolhimento respeitoso e encaminhamento responsável, garantindo que cada mulher seja ouvida com respeito e segurança (Alma, 2025). Portanto, fortalecer essas estruturas é essencial para assegurar que os direitos das mulheres sejam efetivamente respeitados e promovidos, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária.

De maneira geral, o objetivo central do estudo foi analisar a relevância da Ouvidoria da Mulher no Legislativo Municipal como instrumento de proteção, escuta e promoção dos direitos das mulheres. Além de compreender a origem e a base legal das Ouvidorias da Mulher no Brasil; investigar o papel dessas ouvidorias na escuta e encaminhamento de demandas de mulheres vítimas de violência ou discriminação e demonstrar medidas para aprimorar a estrutura e a visibilidade dessas ouvidorias (Araújo, 2020).

Mediante este estudo buscou-se responder a seguinte pergunta: Como a Ouvidoria da Mulher no âmbito do Legislativo Municipal contribui para a efetivação dos direitos das mulheres e para o fortalecimento da democracia participativa?

A hipótese é que a Ouvidoria da Mulher é um canal essencial de escuta e acolhimento no legislativo municipal, mas sua relevância ainda é pouco reconhecida devido à falta de estrutura, divulgação e integração com a rede de proteção à mulher. A criação da Ouvidoria da Mulher representa um avanço institucional significativo na promoção da igualdade de gênero e na defesa dos direitos humanos das mulheres (Saffioti, 2019).

2. MÉTODOS

Ao elaborar tal trabalho foi empregada pesquisa bibliográfica e/ou documental, obtendo principalmente a utilização de referências publicadas em livros, artigos, redes eletrônicas, entre outros meios, para obter maior conhecimento para a orientação nesse e em outros trabalhos propostos, ou seja, materiais que estão disponíveis a todo público (Cervo.e Bervian, 1996).

A escolha por essa metodologia se fez por entender como Minayo (2003), que ao pesquisar autores que já perfizeram esse estudo, as respostas para os questionamentos dos acadêmicos seriam devidamente respondidas e fundamentadas. Assim, visou proporcionar um maior conhecimento sobre o assunto em questão e apresentou possíveis melhorias em sua aplicação.

Segundo Andrade (2001), método é um procedimento, ou melhor, um conjunto de processos necessários para alcançar os fins de uma investigação. Possuindo a finalidade de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para a formulação de abordagens posteriores que enriquecem um assunto já abordado. A metodologia de pesquisa é o caminho do pensamento a ser seguido. Ocupa um lugar central na teoria e trata-se basicamente do conjunto de técnicas e métodos a ser adotada para construir uma realidade e descrevê-la (Minayo, 2003).

Utilizou-se também a internet como ferramenta de busca, onde foram consultados os seguintes descritores: Ouvidoria da Mulher no legislativo; políticas públicas de proteção a mulher; Direito da Mulher e Cidadania. A coleta fez-se por maio de pesquisa bibliográfica que abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, textos legais, documentos xerocopiados, mapas, fotos, manuscritos etc.

Os dados apresentados no estudo advieram das pesquisas e observações acerca do tema e coletados por meio de revisão bibliográfica envolvendo livros, revistas e artigos científicos e teve como objetivo levantar dados e conhecer as diferentes contribuições do legislativo municipal para a eficácia da ouvidoria da mulher, dando assim suporte a todas as

fases da pesquisa, auxiliando na definição do problema, na determinação dos objetivos, na construção de hipóteses, na fundamentação da justificativa e na elaboração do relatório final.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Histórico das Ouvidorias da Mulher no Brasil

A trajetória das Ouvidorias da Mulher no Brasil está inserida em um contexto de crescente conscientização social sobre a necessidade de combater as desigualdades estruturais entre homens e mulheres. Historicamente, a exclusão feminina dos espaços de poder político e administrativo foi legitimada por uma cultura patriarcal que naturalizou o silenciamento e a invisibilidade das demandas das mulheres (Saffioti, 2019).

A Constituição Federal de 1988 marcou um ponto de virada ao reconhecer a igualdade de gênero como princípio fundamental, previsto nos artigos 1º e 5º, bem como a função social do Estado e o dever de promover políticas públicas voltadas à erradicação das desigualdades (BRASIL, 1988). Esses fundamentos abriram caminho para a criação de instituições que ampliassem a participação feminina e garantissem canais específicos de denúncia e escuta.

O fortalecimento das políticas de gênero no país consolidou-se com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que estabeleceu medidas integradas de proteção às mulheres em situação de violência e introduziu o conceito de rede de atendimento. Essa legislação impulsionou a criação de órgãos e programas especializados, incluindo as primeiras Ouvidorias da Mulher em nível federal e estadual, com o objetivo de monitorar a aplicação da lei e garantir atendimento humanizado (Brasil, 2006).

Posteriormente, a Resolução nº 12/2016 do Senado Federal institucionalizou a Ouvidoria da Mulher no âmbito legislativo nacional, servindo de modelo para diversas casas legislativas estaduais e municipais. A partir dessa iniciativa, ampliou-se a percepção de que a ouvidoria não é apenas um instrumento de escuta, mas um mecanismo de representação e controle democrático, capaz de assegurar que as vozes femininas sejam ouvidas e traduzidas em políticas públicas concretas (Araújo, 2020).

Além disso, a promulgação da Lei nº 14.192/2021 reforçou a necessidade de enfrentar a violência política de gênero, criando bases normativas para que as ouvidorias também atuem na prevenção e na responsabilização de condutas discriminatórias no espaço público e institucional. Como aponta Pimentel (2023), a presença da mulher em espaços de poder ainda é desafiadora, e mecanismos como as ouvidorias são fundamentais para promover a paridade

e a equidade na representação política. Dessa forma é possível afirmar que o histórico das Ouvidorias da Mulher reflete a luta por visibilidade, respeito e igualdade. Elas representam uma conquista institucional, resultante de décadas de mobilização social e jurídica, consolidando-se como símbolos de resistência democrática e de afirmação dos direitos humanos das mulheres (Alma, 2022).

3.2 O papel das Ouvidorias Legislativas na Garantia dos Direitos das Mulheres

As Ouvidorias Legislativas exercem papel essencial na efetivação dos direitos das mulheres, atuando como instrumentos de controle social, de promoção da transparência e de fortalecimento da democracia participativa. Inseridas no contexto da administração pública moderna, elas representam o elo entre o cidadão e o poder público, permitindo que demandas, denúncias e sugestões cheguem diretamente ao Legislativo, sem barreiras burocráticas (Souza, 2021).

No caso específico das Ouvidorias da Mulher, o objetivo é mais do que apenas ouvir trata-se de acolher, orientar e encaminhar situações de violência, discriminação e desigualdade de gênero. Esses órgãos têm como missão garantir o cumprimento dos direitos previstos na Constituição Federal, nas convenções internacionais de direitos humanos e nas legislações nacionais que protegem a mulher (Brasil, 1988; Brasil, 2006).

Segundo Pimentel (2023), o sistema de justiça e as instituições estatais ainda reproduzem práticas discriminatórias, muitas vezes pautadas por uma cultura patriarcal que impede o pleno exercício da cidadania feminina. Nesse cenário, a Ouvidoria da Mulher surge como um espaço de enfrentamento simbólico e prático dessas desigualdades, ao permitir que as próprias mulheres sejam sujeitos ativos na formulação e avaliação das políticas públicas.

Além de atuar na escuta e no encaminhamento de denúncias, as Ouvidorias Legislativas têm a função pedagógica de difundir conhecimento jurídico e social sobre os direitos das mulheres, contribuindo para a formação de uma cultura de respeito e igualdade. Como destaca Araújo (2020), o fortalecimento das instituições democráticas depende da ampliação da participação das mulheres nas decisões políticas, e as ouvidorias são instrumentos que favorecem essa inserção.

A presença das Ouvidorias da Mulher no Legislativo Municipal tem impacto direto na garantia dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à dignidade da pessoa humana e à igualdade material, princípios consagrados nos artigos 1º e 5º da Constituição

Federal (Brasil, 1988). Esses princípios não se concretizam apenas com leis, mas com práticas institucionais que assegurem a efetiva participação das mulheres nos espaços públicos e de decisão.

3.3 Medidas para aprimorar a estrutura e a visibilidade da Ouvidoria da Mulher

O fortalecimento da Ouvidoria da Mulher passa necessariamente pelo aprimoramento de sua estrutura organizacional e pelo aumento de sua visibilidade junto à sociedade. Uma das primeiras medidas a serem adotadas consiste na disponibilização de recursos humanos e materiais suficientes para o pleno funcionamento da ouvidoria. Isso inclui o aproveitamento e capacitação de servidores, formação continuada em temas relacionados aos direitos da mulher, políticas de acolhimento e escuta qualificada, bem como infraestrutura tecnológica que permita o registro e o acompanhamento eficiente das demandas recebidas (Alma, 2022).

No que tange à visibilidade, a comunicação institucional desempenha papel central. Campanhas educativas, presença em redes sociais, materiais informativos acessíveis e parcerias com organizações da sociedade civil ampliam a divulgação das atividades da ouvidoria e sensibilizam a população quanto à importância de utilizar esse canal de proteção e defesa de direitos.

Por fim, a integração da ouvidoria com outros órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como com entidades de proteção e apoio à mulher, reforça a atuação articulada e aumenta a eficácia das respostas prestadas. A visibilidade institucional, aliada à estrutura sólida, permite que a ouvidoria cumpra seu papel de forma efetiva, garantindo que as mulheres sejam ouvidas, acolhidas e protegidas de maneira consistente e contínua (Araújo, 2020).

4. CONCLUSÃO

A criação da Ouvidoria da Mulher no âmbito legislativo nasce da necessidade de fortalecer os canais de escuta, acolhimento e defesa dos direitos das mulheres no município. É transformar a escuta em ação efetiva, com apoio direto às demandas que chegam até a Casa de Leis. Nos quesitos violência doméstica, assédio moral, feminicídio, desigualdade de gênero, machismo, etc. Infelizmente em todo o Brasil os índices referentes a essas práticas ainda são altíssimos. Essa realidade demonstra que nem toda a modernidade e visibilidade tão presentes na atualidade foram capazes de modificar o cenário, tornando essencial a criação de novos

espaços de amparo, informação e proteção para mulheres fragilizadas e atingidas em sua moral, integridade física e identidade.

Não se trata de criar uma guerra de gênero, mas de sensibilizar toda a sociedade acerca da necessidade de cuidado, proteção, valorização, respeito e oportunidades que devem ser destinados a todos os indivíduos, com especial atenção às mulheres. O que viabiliza a implantação da Ouvidoria da Mulher nessa esfera do Poder é a facilidade em construir parcerias junto ao Fórum, Ministério Público, Delegacias, Assistência Social e Saúde, a fim de disponibilizar links de acesso no site institucional e ampliar a rede de apoio. Além de oferecer palestras em seu espaço físico; atendimento para utilização de computadores; assessoria jurídica; encaminhamentos e divulgação de cursos e serviços gratuitos. Dessa forma, a municipalidade dá um passo fundamental no fortalecimento das políticas públicas de proteção e valorização da mulher, garantindo que este espaço de representatividade se torne referência em acolhida, orientação e promoção de direitos.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Clara. **Mulheres e poder**: desafios da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e dá outras providências** (Lei Maria da Penha). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 12, de 17 de março de 2016. **Institui a Ouvidoria da Mulher no Senado Federal. Diário do Senado Federal, Brasília, DF**, 18 mar. 2016.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Alcino Pedro. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: MAKRON Books, 1996.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

OLIVEIRA, A. B. S. **Métodos e técnicas de pesquisa em Contabilidade**. São Paulo: Saraiva, 2023.

PIMENTEL, Soraia da Rosa Mendes**. Gênero e sistema de justiça no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado e violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Direitos das mulheres**: Ouvidoria do MPES reúne instituições para debater o combate à violência de gênero. MPES, 6 jun. 2025. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2025/06/06/direitos-das-mulheres-ouvidoria-do-mpes-reune-instituicoes-para-debater-o-combate-a-violencia-de-genero/. Acesso em 18 out. 2025.

ALMA. **Ouvidoria da Mulher** – Câmara Municipal de Goiânia. Câmara Municipal de Goiânia, 11 jan. 2022. Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/institucional/organograma/ouvidoria-da-mulher. Acesso em 18 out. 2025.

DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL E FEDERALISMO COOPERATIVO: A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

SOCIAL PROTECTION RIGHTS AND COOPERATIVE FEDERALISM: THE CONSTITUTIONAL DIMENSION OF INSTITUTIONAL CARE

Bianca Faria Ferreira[10]

RESUMO

O estudo examina o dever estatal de prover o acolhimento institucional no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), situando-o na confluência entre disputas em torno do fundo público, da repartição de competências federativas e da efetividade dos direitos sociais. O problema de pesquisa consiste em investigar se o acolhimento institucional pode ser concebido como norma atribuída de direito fundamental e quais fundamentos judiciais sustentam ou fragilizam essa posição diante da prevalência de racionalidades fiscais sobre compromissos distributivos. O objetivo é compreender de que modo a intervenção judicial se modula em relação ao núcleo constitucional de proteção social delineado pela Constituição Federal de 1988 e quais implicações decorrem desse enquadramento para o federalismo cooperativo brasileiro, marcado por desigualdades territoriais e assimetrias de capacidade administrativa. A pesquisa adota metodologia qualitativa e exploratória, baseada na análise documental de treze acórdãos proferidos entre 2019 e 2025 por tribunais superiores e cortes estaduais, selecionados segundo critérios de pertinência temática e com validação do inteiro teor em fontes oficiais. As categorias de análise abrangeram responsabilidades executivas, alegações orçamentárias, técnicas de tutela judicial, marcos normativos da assistência social e a incidência de precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente os Temas 698 e 793. Os resultados indicam que fundamentos protetivos legitimam a intervenção judicial em contextos de omissão prolongada, que a solidariedade federativa é reconhecida com responsabilização executiva primária municipal modulada por porte e complexidade, e que se consolida a distinção entre SUAS e SUS, com deslocamento da tutela judicial para mecanismos de coordenação e monitoramento.

Palavras-chave: assistência social; direitos sociais; federalismo cooperativo; judicialização; acolhimento institucional.

ABSTRACT

The study examines the state duty to provide institutional care within Brazil's Social Assistance System (SUAS), situating it at the intersection of disputes over the public fund, the allocation of federative competences, and the effectiveness of social rights. The research problem investigates whether institutional care can be conceived as an attributed norm of a fundamental right and which judicial grounds sustain or weaken this position in light of the prevalence of fiscal rationalities over distributive commitments. The objective is to

[10] Mestranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (PPGD/UFF, 2024-). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2017). Lattes: http://lattes.cnpq.br/7876631441477768, ORCID: https://orcid.org/0009-0002-4542-9778.

understand how judicial intervention is modulated in relation to the constitutional core of social protection established by the 1988 Federal Constitution and which implications follow from this framework for Brazilian cooperative federalism, marked by territorial inequalities and asymmetric administrative capacities. The research adopts a qualitative and exploratory methodology, based on documentary analysis of thirteen appellate decisions issued between 2019 and 2025 by superior and state courts, selected according to thematic relevance and validated through consultation of their full official texts. The analytical categories included executive responsibility allocation, budgetary arguments, judicial enforcement techniques, the normative framework of social assistance, and the application of precedents of the Federal Supreme Court, particularly Themes 698 and 793. The results indicate that protective constitutional grounds legitimize judicial intervention in situations of prolonged administrative omission; that federative solidarity is recognized, with primary municipal executive responsibility modulated by size and service complexity; and that a clear distinction between SUAS and the Unified Health System is consolidated, alongside a shift in judicial remedies from coercive measures toward coordination and monitoring mechanisms.

Keywords: social assistance; social rights; cooperative federalism; judicialization; institutional care.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos sociais, na tradição constitucional, constituem-se a partir de processos históricos de disputa e acomodação institucional, nos quais diferentes projetos de sociedade buscam prevalecer de forma contingente. Para Graber, a legitimidade do constitucionalismo está vinculada aos fins substantivos perseguidos pela comunidade política, e não apenas à forma jurídica da Constituição, concebida como prática situada e permeada por conflitos de valores[11]. No constitucionalismo contemporâneo, esse horizonte se expressa no reconhecimento de deveres positivos estatais, pelos quais o poder público se vincula à promoção do acesso a bens e serviços fundamentais, ainda que tais compromissos dependam da capacidade institucional de estabilizar acordos distributivos provisórios (Graber, 2013, p. 14).

A assistência social no Brasil, enquanto política pública constitucionalmente instituída (arts. 203-204, CF), insere-se em um campo de disputas materiais e institucionais que envolvem a destinação do fundo público, a repartição de competências entre os entes federativos (art. 23, inc. II, CF)[12] e a efetividade dos direitos sociais (art. 6º, CF). No âmbito

[11]"What constituted good or legitimate constitutional politics depends on the best answers to questions about what citizens hope to accomplish by constitution writing and constitutional government" (Graber, 2013, p. 3).
[12]Nas políticas sociais com competências concorrente, a ausência de obrigação específica favorece a heterogeneidade territorial; a coordenação federal pode atenuar estes efeitos, mas os resultados dependem das estratégias de indução disponíveis (Arretche, 2004).

do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o serviço de acolhimento institucional, tipificado no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade[13] (art. 6º-A, inc. II, Lei nº 8.742/93[14] (LOAS); Res. CNAS nº 109/09), evidencia de forma particularmente aguda essas tensões, sobretudo quando sua provisão depende de intervenção judicial em contextos de omissão ou insuficiência administrativa e capacidades estatais desiguais dos entes federados (Arretche, 1999; 2003; 2004; Macedo, 2018; Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Nesse contexto, as decisões judiciais proferidas no âmbito do acolhimento institucional constituem fonte empírica privilegiada para a análise da exigibilidade das prestações socioassistenciais, na medida em que explicitam como o Poder Judiciário interpreta, qualifica e impõe deveres estatais positivos no interior do federalismo cooperativo brasileiro. Para atingir a esta finalidade, a análise apoia-se na compreensão dos direitos fundamentais como posições jurídicas subjetivas que vinculam titulares e destinatários de deveres estatais, permitindo examinar a assistência social como campo de concretização de obrigações positivas estruturadas em arranjos cooperativos entre União, estados e municípios (Alexy, 2008).

A justificativa teórica ancora-se na passagem de princípios a regras por meio de ponderação, orientada pela concordância prática, como forma de atribuir densidade normativa às prestações estatais exigíveis, bem como na exigência de fundamentação racionalmente controlável[15] das decisões que impõem deveres positivos ao poder público (Dworkin, 2002). Esse enquadramento dialoga com a teoria da força normativa da Constituição, segundo a qual

---

[13]De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSE-AC) compreende: o Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional, Casa-lar, casa de passagem, residência inclusiva e Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs); o Serviço de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência (casas-abrigo, casas de passagem e unidades especializadas); o Serviço de Acolhimento em República (moradia assistida); o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (modalidade temporária, com famílias previamente cadastradas e acompanhadas por equipe técnica); e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (abrigos temporários e unidades de acolhimento).

[14]A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) define a assistência como direito e dever do Estado (art. 1º), estrutura o SUAS como sistema público e fixa funções essenciais (proteção social, vigilância e defesa de direitos, art. 2º), diretrizes (art. 5º) e instrumentos de gestão e financiamento (arts. 28 e 30). No plano infralegal, a Resolução nº 145/2004 inaugura a fase de realização sistematizada da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, ao organizar a política e a cooperação interfederativa; a Norma Operacional Básica/SUAS (Res. CNAS 130/2005) detalha a governança; e a Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais (Res. CNAS 109/2009) define as ofertas por níveis de complexidade, situando o acolhimento institucional na PSE-AC.

[15]O reconhecimento de uma resposta correta (Dworkin, 2002, p. 71) implica que, mesmo diante de restrições orçamentárias ou conflitos normativos, o dever estatal de assegurar as condições mínimas de existência não se converte em questão de conveniência política. A decisão judicial — e, por extensão, a administrativa — deve resultar de um processo argumentativo orientado pelos melhores princípios políticos e morais da comunidade, o que confere integridade ao sistema jurídico.

o Estado social se apresenta como tarefa constitucional vinculante orientada à realização da dignidade da pessoa humana (Hesse, 1998)[16].

O objetivo do trabalho é compreender de que modo a intervenção judicial se modula em relação ao núcleo de proteção social delineado pela Constituição Federal de 1988 e quais implicações decorrem dessa moldura para o federalismo cooperativo brasileiro, considerando que esse desenho atribuiu centralidade à atuação municipal[17]. O problema de pesquisa consiste em investigar se a violação do direito ao acolhimento institucional permite uma interpretação que lhe agregue a posição de norma atribuída de direito fundamental e quais fundamentos judiciais sustentam essa qualificação diante da incidência de racionalidades fiscais sobre compromissos distributivos constitucionalmente assumidos (Alexy, 2008; Bercovici, 2006; 2007; Bercovici; Massonetto, 2006).

A metodologia adotada é qualitativa e exploratória, fundada na análise documental de fontes primárias, constituídas por uma amostra[18] de treze acórdãos julgados entre 2019 e 2025 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e por tribunais estaduais de onze unidades da federação, de modo a contemplar as cinco regiões do país, todos relativos à PSE-AC, com recorte específico no serviço de acolhimento institucional no âmbito do SUAS[19].

A seleção das decisões judiciais analisadas foi realizada por meio de consultas sistemáticas ao buscador Jusbrasil, utilizando o recurso de inteligência artificial

---

[16]Hesse, ao analisar a Lei Fundamental de Bonn, formula o Estado social como tarefa orientada à realização da justiça social e da igualdade material, sem perder de vista a racionalidade jurídico-normativa da ordem constitucional (Hesse, 1998, p. 170-176). Nessa concepção, os direitos sociais não se reduzem a programas políticos abertos nem se convertem em pretensões subjetivas ilimitadas, mas se realizam por meio da atuação conformadora dos poderes estatais, condicionada pelas possibilidades institucionais e pela recepção prática da norma pela sociedade.

[17]Macedo aponta que a elevação constitucional dos municípios à condição de entes federativos não produziu autonomia material homogênea, uma vez que restrições financeiras e técnicas limitam o exercício efetivo do autogoverno em grande parte do território nacional (Macedo, 2018, p. 152-155). A concentração de competências, recursos e poder político na União desde os anos 1990 reduziu o espaço decisório local (Macedo, 2018, p. 134-135).

[18]A seleção dos casos observou critérios de pertinência temática e baseou-se no critério de saturação temática, entendido como a recorrência suficiente de fundamentos normativos, soluções decisórias e técnicas de tutela aptas a permitir o exame da hipótese proposta, sem pretensão de reconstrução exaustiva da jurisprudência nacional.

[19]Os acórdãos selecionados foram obtidos junto aos seguintes tribunais: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT); Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL); Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA); Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE); Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG); Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA); Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR); Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ); Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS); Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC); Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

disponibilizado pela plataforma como instrumento de varredura temática inicial[20], com o intuito de localizar julgados pertinentes e representativos. As perguntas utilizadas foram: (i) de que forma a jurisprudência tem tratado a imposição, pelo Poder Judiciário, da obrigação de ofertar acolhimento institucional no âmbito do SUAS aos entes federativos? (ii) de que modo os tribunais tratam alegações de insuficiência orçamentária em demandas que envolvem a necessidade de acolhimento institucional? (iii) em que circunstâncias são admitidas técnicas de tutela judicial mais incisivas, como bloqueio ou penhora de verbas públicas, diante da inexistência ou precariedade de serviços de acolhimento institucional?

Os resultados obtidos nessa etapa foram submetidos à leitura individual e à conferência do inteiro teor dos acórdãos nos sistemas eletrônicos dos respectivos tribunais[21]. Do ponto de vista operacional, cada acórdão foi registrado em ficha de análise para posterior comparação, na qual foram sistematizadas informações relativas ao: (i) tribunal e órgão julgador; (ii) ano do julgamento; (iii) ente ou entes federativos demandados; (iv) descrição da controvérsia envolvendo o acolhimento institucional; (v) dispositivos constitucionais citados; (vi) referência à normativa do SUAS; (vii) argumentos relativos à repartição de competências e ao financiamento; (viii) providência judicial determinada; e (ix) técnica de tutela empregada.

A análise foi submetida às seguintes variáveis relacionadas: (i) à qualificação do acolhimento institucional como dever prestacional exigível; (ii) à forma de atribuição de responsabilidades executivas no interior do federalismo cooperativo; (iii) ao tratamento conferido às alegações de insuficiência orçamentária; e (iv) às técnicas de tutela judicial utilizadas para assegurar a prestação positiva. Essas variáveis são operacionalizadas por meio de indicadores como: (i) a recorrência de fundamentos constitucionais nas decisões; (ii) a mobilização do marco normativo do SUAS; (iii) a referência a precedentes judiciais relevantes; e (iv) a intensidade das medidas impostas.

O estudo contempla, ainda, o exame da aplicação dos Temas de repercussão geral nº 698 e nº 793 do Supremo Tribunal Federal[22] em julgamentos relativos à assistência social,

[20]Esta ferramenta substitui a busca por palavras-chave (que aumentam significativamente a variedade dos resultados na pesquisa jurisprudencial) e possibilita a formulação de perguntas diretamente relacionadas ao objeto pretendido.

[21]A inclusão no conjunto examinado esteve condicionada à disponibilidade dos autos, considerando que parcela significativa dos processos envolvendo acolhimento institucional tramita sob sigilo judicial em razão da vulnerabilidade das pessoas atendidas. Essa condição influenciou diretamente a composição do material analisado e delimitou o alcance empírico da discussão.

[22]Tema 698 (RE 684.612, Rel. Min. Luís Roberto Barroso). O Tema de repercussão geral nº 698 fixa parâmetros para a atuação do Poder Judiciário na imposição de obrigações de fazer ao Estado em políticas públicas de

observando de que modo esses precedentes são mobilizados para orientar a atuação judicial e a distribuição de responsabilidades estatais no âmbito da PSE-AC. As proposições finais situam-se no plano do aprimoramento institucional e da coordenação da PSE-AC, dialogando com problemas de planejamento, regionalização e indução federativa, e delimitam agendas possíveis de investigação.

2. O ARRANJO DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incorporou a assistência social ao sistema de seguridade social (art. 194), sendo dotada de objetivos próprios (art. 203), organização descentralizada e participativa (art. 204, I) e baseada na cooperação entre os entes federativos[23], porém, com diferenças relevantes de financiamento em relação a saúde e educação[24], que possuem garantia de receita por conta das vinculações mínimas expressas no texto constitucional. Como observa Arretche, esta trajetória democrática recente evidencia a incorporação de grupos historicamente excluídos (*outsiders*) do regime contributivo, com efeitos relevantes sobre a agenda redistributiva (Arretche, 2018)[25].

Nos moldes atuais, a União, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exerce a função de normatização, indução e cofinanciamento, com ênfase no custeio de programas nacionais de transferência de renda e na regulação geral da política. Aos

---

direitos fundamentais, especialmente na área da saúde. A tese estabelece: (i) a admissibilidade da intervenção judicial diante de ausência ou deficiência grave do serviço, sem afronta à separação de poderes; (ii) a preferência por decisões que indiquem finalidades e determinem à Administração a apresentação de plano ou meios adequados para alcançar o resultado, em vez da imposição de medidas pontuais; e (iii) a possibilidade de suprimento de déficits estruturais por instrumentos como concursos públicos, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP); Tema 793 (RE 855.178, Rel. Min. Luiz Fux). O Tema de repercussão geral nº 793 trata da responsabilidade solidária dos entes federados nas demandas prestacionais em saúde. A tese afirma que União, estados e municípios, em razão da competência comum, respondem solidariamente pelo dever de prestar assistência à saúde, cabendo ao Judiciário direcionar o cumprimento da obrigação conforme as regras constitucionais de descentralização e hierarquização do sistema, bem como disciplinar o ressarcimento entre os entes quando um deles suportar o ônus financeiro da prestação.

[23]Arretche demonstra que a descentralização amplia a diversidade de resultados territoriais, enquanto mecanismos de regulação e cofinanciamento federais operam como instrumentos parciais de redução de desigualdades, em equilíbrio instável entre autonomia local e coordenação central (Arretche, 2004; 2010). Esse equilíbrio se revela particularmente frágil em políticas que envolvem prestações continuadas e de alto custo, como o acolhimento institucional.

[24]Arretche aponta que o programa federal de municipalização da política de assistência social alcançou, até setembro de 1997, somente 33% de adesão municipal. O desenho operacional tardio e contraditório da assistência social desestimulou a adesão espontânea dos municípios, diante da incerteza quanto ao efetivo cumprimento das transferências financeiras por parte da União (Arretche, 1999).

[25]A vinculação de benefícios não contributivos ao salário-mínimo e a expansão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) configuram a dimensão material desse processo, ao transformar prestações assistenciais em direitos exigíveis (Arretche, 2018). Nesse sentido, a judicialização do acolhimento institucional pode ser interpretada como extensão contemporânea desse mesmo compromisso constitucional de inclusão.

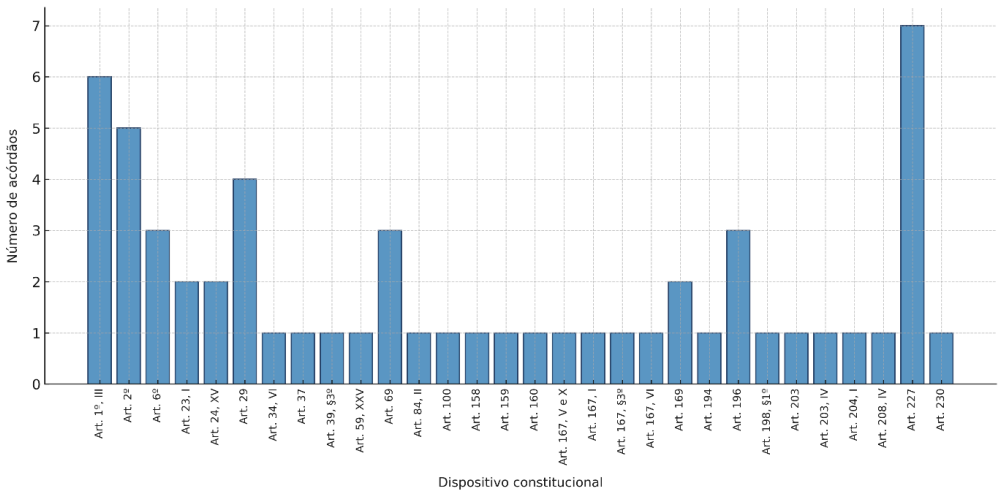
municípios cabe a execução direta dos programas, serviços e projetos socioassistenciais, incluindo o acolhimento institucional, além da concessão de benefícios eventuais para situações de vulnerabilidade temporária. Os estados, por meio dos fundos estaduais, têm atribuição de cofinanciamento, de apoio técnico e de coordenação da regionalização dos serviços, "cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado" (art. 13, inc. V, Lei nº 8.742/1993), de modo a reduzir desigualdades territoriais e viabilizar arranjos intermunicipais.

3. ANÁLISE DOCUMENTAL DA AMOSTRA SELECIONADA

3.1 Argumentação constitucional e padrões decisórios presentes nos acórdãos

O gráfico a seguir apresenta a frequência dos dispositivos constitucionais citados na amostra analisada. O conjunto evidencia a coexistência, nos acórdãos, de fundamentos voltados à imposição de deveres estatais e de cláusulas utilizadas para modular a intervenção judicial.

Gráfico 1 – Frequência dos dispositivos constitucionais por acórdãos[26]



Fonte: elaboração própria.

[26] Legenda dos dispositivos constitucionais: art. 1º, III – dignidade da pessoa humana; art. 2º – separação dos Poderes; art. 3º, III – erradicação da pobreza; art. 5º, XXXV – inafastabilidade da tutela jurisdicional; art. 5º, § 1º – autoaplicabilidade dos direitos fundamentais; art. 6º – direitos sociais; art. 23 e 23, II – competências comuns em saúde e assistência; art. 24, XV – proteção à infância e juventude; art. 34, V; 158; 159; 160 – repartição de receitas tributárias; art. 37 – princípios da administração pública; art. 84, II – competência do Executivo; art. 100 – precatórios; art. 167, I, IV, VI e X – regras orçamentárias (LOA, vinculação e transposição de receitas); art. 169 – limites fiscais; art. 194 – seguridade social; art. 196 – direito à saúde; art. 198, § 1º – solidariedade na saúde; art. 203 e 203, IV – assistência social; art. 204, I – organização da assistência; art. 208, IV – vaga em creche e pré-escola; art. 227 – prioridade absoluta da criança e do adolescente; art. 230 – proteção às pessoas idosas.

O artigo 227 da Constituição Federal é o fundamento mais frequente, presente em decisões de sete tribunais (TJAL, TJCE, TJRS, TJSC, TJBA, TJMG e TJRJ). Nos acórdãos, a prioridade absoluta de crianças e adolescentes sustenta a intervenção judicial diante da ausência ou insuficiência de serviços de acolhimento, tratada como violação constitucional direta. O artigo 1º, III (dignidade da pessoa humana[27]) aparece em cinco tribunais (TJCE, TJSC, TJMG, TJRJ e STF). Sua invocação fundamenta a imposição de providências estatais em situações de omissão prolongada ou atendimento inadequado, qualificando o acolhimento como prestação indispensável. Os direitos sociais são citados com menor frequência: (i) art. 6º (TJAL, TJSP, TJRJ); (ii) art. 196 (TJAL, TJPR); (iii) art. 203, IV (TJSP). Esses dispositivos reforçam o caráter prestacional da assistência social e sua exigibilidade. Em sentido restritivo, aparecem fundamentos institucionais e fiscais. O artigo 2º (separação de poderes[28]) é citado em decisões do TJCE, TJSC, TJRS e TJBA. Os artigos 167 e 169 surgem em julgados do TJSC, TJBA e TJPA, associados a alegações de limites orçamentários.

3.2 Responsabilidade federativa e limites da execução descentralizada

Nos treze acórdãos analisados, a responsabilidade pelo acolhimento institucional é atribuída de forma predominantemente descentralizada[29]. A solidariedade federativa entre União, estados e municípios é expressamente reconhecida em quatro decisões (TJSP, TJMG,

[27]A dignidade da pessoa humana constitui, em diferentes tradições teóricas, o ponto de inflexão entre o valor da Constituição e sua força vinculante. Em Hesse (1998), ela aparece como fundamento axiológico da força normativa constitucional, expressão da unidade entre valor e validade que impõe a realização concreta dos direitos fundamentais. Em Alexy (2008), integra a ordem objetiva de valores e ocupa posição de princípio de peso máximo na ponderação, orientando a otimização das normas constitucionais e limitando a admissibilidade de restrições. Em Dworkin (2002), a dignidade traduz o dever estatal de tratar cada pessoa com igual consideração e respeito, convertendo-se em critério de legitimidade das decisões públicas e em proteção contra a discricionariedade utilitarista. Já em Bercovici (2006; 2007), o princípio assume dimensão material, vinculando-se à Constituição Econômica e à destinação do fundo público como instrumento de efetivação dos direitos sociais. As distintas formulações convergem, assim, na compreensão da dignidade como parâmetro normativo que articula a validade jurídica e a realização substancial dos direitos fundamentais, especialmente quando expressos em prestações estatais positivas.

[28]A recorrência do art. 2º nas defesas dos entes públicos pode ser compreendida à luz da concepção de separação de poderes como estrutura relacional de legitimidade. Para Möllers (2013, p. 7; 13), a separação organiza a coordenação institucional entre os poderes, fundada na autodeterminação democrática, e orienta a distribuição funcional de responsabilidades. Nessa perspectiva, a atuação judicial insere-se em um quadro de interdependência institucional, no qual a jurisdição participa da conformação das políticas públicas sem romper a lógica democrática de cooperação entre os poderes.

[29]Nenhum dos acórdãos analisados incluiu a União no polo passivo ou lhe impôs obrigações diretas de custeio ou execução. No recorte examinado, observa-se concentração da responsabilidade executiva nos municípios, com exceções vinculadas ao porte populacional ou à complexidade do serviço, análise caso a caso das alegações orçamentárias e preferência por técnicas de execução graduais, reservando medidas mais gravosas a situações específicas.

TJAL e TJPA), mas, nesses casos, a execução é modulada para recair sobre o município. Em cinco julgados, a obrigação é individualizada diretamente ao ente local, como nos casos de Farias Brito (TJCE), Delmiro Gouveia (TJAL), Itabuna (TJBA), Montenegro (TJRS) e Rio de Janeiro (TJRJ). Em três acórdãos, a imposição ao município foi relativizada ou afastada. O TJPR entendeu que município de pequeno porte não poderia ser compelido a instituir residência inclusiva, serviço classificado como de alta complexidade. O TJSC reformou condenação imposta ao município de Descanso, considerando suficientes os convênios firmados com instituições situadas em localidades próximas. O TJPA, no caso de São Domingos do Capim, afastou tutela de urgência para criação de unidade de acolhimento, com fundamento na ausência de previsão na Lei Orçamentária Anual e na vedação constitucional de criação de despesa não autorizada.

As alegações orçamentárias estiveram presentes em nove dos treze acórdãos. Em três casos (TJPR, TJSC e TJPA), as limitações financeiras foram acolhidas total ou parcialmente, especialmente em municípios de pequeno porte. Nos seis casos restantes, a tese foi rejeitada. Entre os dispositivos constitucionais mobilizados destacam-se o art. 167, I (TJPA), o art. 167, IV (TJSC), os arts. 167, VI e X, e o art. 100 (TJBA). A Lei de Responsabilidade Fiscal foi invocada em três decisões (TJMG, TJPA e TJRJ). No plano principiológico, a reserva do possível foi mencionada em sete acórdãos (TJAL, TJCE, TJRS, TJSC, TJRJ, TJMG e STF), enquanto o mínimo existencial apareceu em cinco (TJCE, TJSC, TJRJ, TJMG e STF). Quanto às técnicas de execução, seis acórdãos aplicaram multa diária (TJCE, TJRS, TJPR, TJRJ, TJMG e STF). O bloqueio de verbas foi admitido em dois casos (TJBA e TJRS), de forma excepcional e condicionado à preservação de recursos vinculados. A fixação de prazos ocorreu na maioria dos julgados, variando de alguns meses a até dois anos. Em dois casos (TJMG e TJPA), houve advertência quanto à possibilidade de responsabilização pessoal de gestores.

3.3 Política de acolhimento e públicos prioritários no SUAS

Na amostra de treze acórdãos, o público protegido distribui-se entre crianças e adolescentes (7 casos: TJAL, TJCE, TJBA, TJRS, TJSC, TJMG e TJPA), pessoas com deficiência (3 casos: TJSP, STF e TJPR), pessoas idosas (2 casos: TJDFT e STJ) e jovens egressos (1 caso: TJRJ). Em todos os grupos, a exigibilidade do acolhimento institucional é acionada a partir de situações como risco social grave, dependência integral, ruptura de

vínculos familiares e desabrigo. Nos casos envolvendo crianças e adolescentes, os acórdãos registram persistência de violações e insuficiência da oferta de serviços (TJCE, TJRS e TJBA). O TJCE tratou de uma omissão estatal que perdurou por quase vinte e cinco anos, uma vez que a Ação Civil Pública fora proposta em junho de 1999 e apenas julgada em 2024; o TJRS apontou déficit de vagas para adolescentes; e o TJBA precisou induzir a estratégia de superação de inércia administrativa através da tutela judicial. O TJAL fundamentou a obrigação municipal de acolhimento utilizando o precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala*[30].

Entre pessoas com deficiência, as decisões situam a residência inclusiva no campo da assistência social (TJSP, STF e TJPR). O TJSP reconheceu a prestação diante de dependência integral e o STF confirmou a natureza socioassistencial da medida. Nos casos envolvendo pessoas idosas, o acolhimento foi mantido em contextos de vulnerabilidade extrema (TJDFT e STJ). Para jovens egressos, o TJRJ modulou a proteção por meio da concessão temporária de aluguel social. A política do acolhimento institucional é qualificada por referências expressas ao SUAS: cinco acórdãos mencionam o sistema (TJSP, TJMG, TJRS, TJSC e STF); quatro citam a LOAS (TJMG, TJRS, TJSC e TJDFT); quatro utilizam a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TJPR, TJMG, TJRS e TJSC); e três recorrem a resoluções do CONANDA (TJAL, TJCE e TJBA)[31].

3.4 Temporalidade judicial e arranjos institucionais de cumprimento

A análise temporal dos treze acórdãos proferidos entre 2019 e 2025 indica variação progressiva na forma e na intensidade das determinações judiciais[32]. No período inicial (2019–2021), três acórdãos (TJRS; TJBA; TJPR) adotaram medidas coercitivas diretas, voltadas à correção imediata de omissões estruturais: o TJRS fixou prazos para criação e reestruturação de unidades de acolhimento; o TJBA determinou bloqueio de verbas públicas para custeio do serviço. Nos anos intermediários (2022–2023), dois acórdãos passam a articular a exigibilidade judicial ao marco normativo da assistência social. O STF, ao julgar

[30]O TJAL fundamentou a exigibilidade da prestação considerando que em qualquer situação que envolva crianças e adolescentes, devem ser aplicados e respeitados, de forma transversal, quatro princípios reitores: i) a não discriminação; ii) o interesse supremo da criança; iii) o direito a ser ouvido e a participar; e iv) o direito à vida, à sobrevivência e desenvolvimento.

[31]Essas referências fundamentam a definição da natureza do serviço, a distribuição de responsabilidades e a adoção de soluções compatíveis com o porte municipal e com a organização regional.

[32]A diferenciação entre medidas coercitivas diretas e instrumentos de planejamento administrativo indica mudança na forma de cumprimento das ordens judiciais, sem alteração da exigibilidade do dever estatal de proteção social.

pedido de suspensão de liminar relativo à residência inclusiva no município de Laguna/SC, negou a suspensão e manteve a multa diária fixada na instância de origem, reconhecendo expressamente a residência inclusiva como serviço integrante do SUAS. Julgados do TJMG e do TJCE seguem a mesma orientação, vinculando a execução da ordem judicial às competências próprias da política socioassistencial (STF; TJMG; TJCE).

No período mais recente (2024–2025), quatro acórdãos incorporam critérios de moderação[33], apresentando tendência ao aperfeiçoamento da articulação entre o dever de proteção social e os limites da execução administrativa[34]. O TJMG determinou a criação de programas de acolhimento, condicionando o cumprimento à apresentação de plano administrativo e afastando a exigência de inclusão de rubrica específica na Lei Orçamentária Anual, em consonância com o Tema 698 do STF. O TJRJ fixou auxílio-moradia a jovem egresso de abrigo pelo prazo de doze meses, delimitando expressamente a duração da obrigação. Em ambos os casos, as ordens judiciais priorizam metas, prazos e planejamento (TJMG; TJRJ). As organizações da sociedade civil aparecem em quatro acórdãos ao longo do período analisado, em julgados que tratam da provisão indireta realizada por meio da atuação das organizações da sociedade civil (OSCs) como instrumento complementar e transitório de execução (TJRS; TJSC; TJBA).

3.5 A aplicação dos Temas de repercussão geral 698 e 793 do STF e a modulação da solidariedade federativa

Os Temas de repercussão geral nº 698 e nº 793 do Supremo Tribunal Federal, formulados no âmbito do Sistema Único de Saúde, vêm sendo citados de modo restrito e funcional em decisões sobre acolhimento institucional. A referência a esses precedentes ocorre como técnica de fundamentação[35] voltada à delimitação das responsabilidades estatais e à organização do cumprimento das decisões, permitindo ao Judiciário manejar teses já

[33]A abordagem de Möllers (2013, p. 7; 232) contribui para compreender essa transição ao vincular a legitimidade democrática à organização institucional da responsabilidade estatal, que não pode ser obtida por neutralidade ou abstenção judicial. As decisões que condicionam o cumprimento das ordens judiciais à elaboração de planos administrativos expressam, nesse sentido, a tentativa de compatibilizar o controle judicial com a autonomia do Executivo, sem romper o equilíbrio funcional entre os poderes.

[34]A ênfase no equilíbrio entre deferência e controle também pode ser relacionada ao argumento de Cappelletti (1984, p. 75–81), para quem o dever de aplicar a Constituição decorre logicamente da função jurisdicional. Mesmo quando o Judiciário atua com moderação, permanece a obrigação de assegurar a prevalência da norma constitucional sobre razões de conveniência administrativa.

[35]Na perspectiva da dogmática jurídica, "a racionalidade da fundamentação exige que o percurso entre as disposições de direitos fundamentais e os juízos de dever-ser seja acessível, na maior medida possível, a controles intersubjetivos" (Alexy, 2008, p. 43).

consolidadas para situar a assistência social em relação a outros sistemas de políticas públicas, sem descaracterizar o regime jurídico próprio do SUAS.

No que se refere ao Tema 793, observa-se dupla orientação interpretativa. O TJSP aplicou o precedente por analogia para reconhecer a corresponsabilidade entre o Estado e o Município de São Simão em demanda envolvendo Residência Inclusiva destinada a pessoa com deficiência, utilizando a solidariedade federativa como fundamento para ampliação da obrigação estatal. Em sentido diverso, o STF afastou a incidência do Tema 793 em julgamento relativo ao Município de Laguna/SC, ao afirmar que a Residência Inclusiva integra a política de assistência social, regida pela LOAS, mantendo a responsabilidade primária municipal pela prestação do serviço. Essa separação entre SUAS e SUS foi reiterada pelo TJDFT (2024) em caso envolvendo entidade de longa permanência para idosos, ao qualificar o acolhimento como serviço da proteção social especial de alta complexidade, submetido à PNAS e às Resoluções do CNAS.

O Tema 698, por sua vez, é mobilizado como parâmetro de moderação das ordens judiciais. O TJMG invocou sua tese para reformar parcialmente sentença que impunha ao Município de Carmópolis de Minas a inclusão de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual, substituindo a imposição pontual pela exigência de apresentação de plano administrativo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto do material analisado indica que parte relevante dos impasses associados à execução descentralizada dos serviços de acolhimento institucional decorre da dificuldade de articular escala e capacidade administrativa no plano local. Nesse contexto, a literatura sobre cooperação federativa aponta os arranjos regionais - como os consórcios públicos intermunicipais - como alternativa institucional compatível com serviços de alta complexidade, ao viabilizar ganhos de escala e racionalização de custos sem modificação do pacto de competências (Liziero, 2024).

Essa alternativa se insere no domínio da gestão pública. A análise empírica também permite situar a atuação judicial em relação ao risco de deslocamento decisório e à formação de arranjos institucionalmente frágeis (Hirschl, 2004), associado à concentração de escolhas distributivas em arenas pouco permeáveis à deliberação política. No recorte analisado, contudo, a intervenção judicial tende a assumir um caráter articulador, orientado à

recomposição de responsabilidades institucionais e à indução de respostas administrativas, o que se aproxima de uma leitura relacional da separação de poderes (Möllers, 2013) e da ideia de acomodações institucionais contingentes no constitucionalismo contemporâneo (Graber, 2013).

Sistematizados, os resultados e discussões convergem para um conjunto articulado de achados[36]. O acolhimento institucional na PSE-AC é afirmado como dever estatal exigível, ancorado em cláusulas constitucionais protetivas e finalísticas. A execução recai predominantemente sobre os municípios, em conformidade com o desenho do SUAS, com variações associadas ao porte populacional e à complexidade do serviço, em um cenário marcado por atuação estadual irregular e função indutiva nacional limitada.

As controvérsias fiscais aparecem de forma recorrente e são enfrentadas, em regra, por meio da modulação das ordens judiciais ou pela exigência de justificativas consistentes para a inexecução. O marco normativo do SUAS é mobilizado de modo consistente para definir conteúdo, padrão de atendimento e formas de provisão da PSE-AC, com afirmação expressa da distinção em relação ao SUS. Observa-se, ainda, a substituição progressiva de técnicas de coerção direta por instrumentos de coordenação administrativa, com ênfase em planos, prazos e monitoramento, mantendo o bloqueio de verbas em caráter excepcional.

As OSCs são admitidas como executoras complementares, sob direção, regulação e coordenação públicas, enquanto a aplicação dos Temas 698 e 793 do STF ocorre de forma metodologicamente diferenciada, preservando a especificidade do regime assistencial. Nesse quadro, permanecem evidentes as assimetrias de escala e capacidade administrativa em municípios de pequeno porte, o que reforça a relevância de estratégias de regionalização e cooperação horizontal, inclusive por meio de consórcios públicos intermunicipais (Liziero, 2024).

As fragilidades institucionais concentram-se no planejamento orçamentário e administrativo, na coordenação vertical — especialmente quanto ao papel dos estados — e na consolidação de mecanismos de regionalização. As direções de aprimoramento situam-se no plano da gestão da PSE-AC e envolvem diagnóstico territorial contínuo da demanda, previsão orçamentária alinhada a metas e padrões do SUAS, fortalecimento das funções coordenadoras e cofinanciadoras dos estados nos serviços de alta complexidade, indução federal estável com

[36] Ressalve-se que o corpus empírico mobilizado é limitado e exploratório, não autorizando generalizações estatísticas nem a reconstrução da jurisprudência nacional, mas apenas a identificação de padrões decisórios e tensões institucionais no recorte examinado.

critérios de equalização, institucionalização de consórcios públicos quando a escala municipal se revela insuficiente e qualificação do uso das OSCs, com regulação estatal e preservação da direção pública.

Em síntese, a interpretação judicial do acolhimento institucional, tal como observada, confirma a exigibilidade do dever de proteção, mas evidencia que a efetividade depende de condições institucionais construídas fora do processo judicial. A transição de técnicas coercitivas para instrumentos orientados à coordenação expressa um sinal de maturação procedimental e evidencia desafios persistentes. A consolidação da PSE-AC no SUAS requer que os comandos e parâmetros definidos nas decisões judiciais sejam traduzidos em práticas administrativas de planejamento, cooperação federativa e gestão articulada, sob primazia da responsabilidade estatal e com instrumentos de regionalização e indução capazes de assegurar oferta continuada e qualificada dos serviços no território.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008.

ARRETCHE, Marta. F**ederalismo e políticas sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais:** o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência e Saúde Coletiva, 8(2): 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS, vol. 14, nº 40, junho/1999.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 457 – 467, jan./dez. 2007.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar,** Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, XLIX (2006), pp. 57-77.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRABER, Mark Aaron. **A New Introduction to American Constitutionalism**. New York: Oxford University Press, 2013.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFGRS/CEGOV, 2021.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HIRSCHL, Ran. Towards Juristocracy. **The Origins and Consequences of New Constitutionalism.** Cambridge: Harvard University Press, 2004.

LIZIERO, Leonam. Consórcios públicos como autarquias interfederativas: mecanismo de estímulo para a cooperação no federalismo brasileiro. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 26, n. 140, set./dez. 2024, p. 678-704.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Encruzilhadas do federalismo:** autogoverno, transfederalismo, constitucionalismo e democracia. 2018. 238 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MÖLLERS, Christoph. **The Three Branches:** A Comparative Model of Separation of Powers. New York: University Press, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Habeas Corpus nº 957725/MG (2024/0414637-4). Terceira Turma, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Impetrante: Gabriel Padilha Magagna, Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Paciente: Fátima Aparecida Leopoldino Pereira Brito, data do julgamento: 4 fev. 2025, data da publicação: 7 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspensão de Liminar nº 1.666. Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber (Presidente), Requerente: Município de Laguna, Requeridos: Juíza de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Laguna e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Interessados: Carlos Augusto Elohim Manoel Remor Mattar, Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Vera Lúcia Luiz Cruz, data do julgamento: 29 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 698 - Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 684612. Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão. Sessão Virtual de 23 a 30 jun. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 793 - Responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 855178. Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, Redator para o acórdão Ministro Edson Fachin. Sessão de 23 maio 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Conflito de Competência Cível nº 0754102-56.2023.8.07.0000. 2ª Câmara Cível, Relatora Desembargadora Soníria Rocha Campos D'Assunção, Suscitante: Juízo do 1º Juizado Especial da Fazenda Pública do Distrito Federal, Suscitado: Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública e Saúde Pública do Distrito Federal, data do julgamento: 28 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. Agravo de Instrumento nº 8017631-39.2019.8.05.0000. Terceira Câmara Cível, Relator Desembargador Substituto José Luiz Pessoa Cardoso, Agravante: Município de Itabuna, Agravado: Ministério Público do Estado da Bahia e outros, data do julgamento: 1º dez. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. Agravo de Instrumento nº 0808183-27.2022.8.02.0000. 4ª Câmara Cível, Relator Desembargador Fábio Costa de Almeida Ferrario, Agravante: Município de Delmiro Gouveia, Agravado: Ministério Público do Estado de Alagoas, data do julgamento: 29 maio 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Apelação Cível em Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer nº 1003896-04.2021.8.11.0006. Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Relatora Desembargadora Maria Aparecida Ferreira Fago, Apelante: Ministério Público do Estado de Mato Grosso, Apelado: Município de Cáceres, data do julgamento: 28 maio 2024, data da publicação: 7 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Apelação Cível e Remessa Necessária em Ação Civil Pública nº 1.0000.24.188642-3/001. 19ª Câmara Cível, Relator Desembargador Pedro Bitencourt Marcondes, Apelante: Município de Carmópolis de Minas, Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, data do julgamento: 18 jul. 2024, data da publicação: 19 jul. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Apelação Cível em Ação Civil Pública nº 1501067-02.2023.8.26.0589. 10ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Martin Vargas, Apelante: Estado de São Paulo, Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo e outros, data do julgamento: 27 nov. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Apelação Cível em Ação Civil Pública nº 0001614-67.2000.8.06.0076. 3ª Câmara de Direito Público, Relatora Juíza Convocada Fátima Maria Rosa Mendonça (Portaria 913/2024), Apelante: Município de Farias Brito, Apelado: Ministério Público do Estado do Ceará, data do julgamento: 21 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. Agravo de Instrumento nº 0804511-80.2019.8.14.0000. 1ª Turma de Direito Público, Relator Desembargador Roberto Gonçalves de Moura, Agravante: Município de São Domingos do Capim, Agravado: Ministério Público do Estado do Pará, data do julgamento: 05 dez. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Agravo de Instrumento em Ação Civil Pública nº 0010782-16.2021.8.16.0000. 5ª Câmara Cível, Relator Desembargador Renato Braga Bettega, Agravante: Município de Rio Bonito do Iguaçu, Agravado: Ministério Público do Estado do Paraná, data do julgamento: 6 ago. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível em Ação Civil Pública nº 0008993-35.2016.8.19.0206. Sexta Câmara de Direito Público, Relator Desembargador André Ribeiro, Apelante: Município do Rio de Janeiro, Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, data do julgamento: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível e Remessa Necessária em Ação Civil Pública nº 70080388077 (CNJ nº 0010716-18.2019.8.21.7000). Sétima Câmara Cível, Relatora Desembargadora Sandra Brisolara Medeiros, Apelante: Município de Montenegro, Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, data do julgamento: 24 abr. 2019.

CONCORRÊNCIA DESLEAL: UMA ABORDAGEM ECONÔMICA NO DIREITO EMPRESARIAL

UNFAIR COMPETITION: AN ECONOMIC APPROACH IN BUSINESS LAW

Paula Abirached Capo[37]

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a concorrência desleal, prática comercial ilícita cujo objetivo central é o desvio de clientela através de meios antiéticos, prejudicando a livre concorrência. A pesquisa explora como o Direito Empresarial, baseado nos princípios da livre concorrência e iniciativa, protege agentes de mercado lesados. A concorrência desleal ocorre quando a liberdade de competição ultrapassa os limites legais e os direitos de terceiros são violados, configurando má-fé ou fraude. A legislação brasileira e os tribunais visam coibir esses atos, que incluem a depreciação de concorrentes, a confusão entre produtos/estabelecimentos e o desrespeito a cláusulas contratuais, garantindo a tutela legal para as vítimas dessas práticas nas relações econômicas.

Palavras-chave: Concorrência; desleal; má-fé; relações econômicas.

ABSTRACT

The present work aims to analyze unfair competition, an illicit commercial practice whose central objective is the diversion of clientele through unethical means, harming free competition. The research explores how Business Law, based on the principles of free competition and initiative, protects injured market agents. Unfair competition occurs when the freedom to compete exceeds legal limits and the rights of third parties are violated, constituting bad faith or fraud. Brazilian legislation and courts aim to curb these acts, which include the depreciation of competitors, confusion between products/establishments, and disregard for contractual clauses, guaranteeing legal protection for the victims of these practices in economic relations.

Keywords: Competition; unfair; bad faith; economic relations.

1. INTRODUÇÃO

Em um primeiro plano, faz-se necessário entender o conceito dado ao termo "concorrência", cujo de acordo com o dicionário português, adota o valor de "competição", isto é, o ato de competir com uma outra pessoa a prioridade sobre alguma coisa.

[37]Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense UFF.

Ocorre que no âmbito comercial, a concorrência é atrelada à competição entre agentes econômicos de um mesmo segmento empresarial. Já o termo “desleal” se refere a algo que não é leal ou que não cumpre as normas. Desse modo, a expressão “concorrência desleal” retrata ações específicas de agentes econômicos para com os outros, a fim de benefício próprio na disputa de um objeto, a partir de condutas que não são fiéis “às regras do jogo”.

A livre concorrência é um princípio constitucional que possibilita que dentro do mercado econômico, os empresários possam disputar de maneira justa, uma vez que é dada a oportunidade de fornecer produtos ou serviços em níveis economicamente apropriados, desde que se utilizem dos meios lícitos e adequados. Desse modo, o artigo 170 e 173 da CF[38], além de vincular os princípios, buscou reprovar o abuso econômico, respectivamente.

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I- soberania nacional;
> II- propriedade privada;
> III- função social da propriedade;
> IV- livre concorrência;
> V - defesa do consumidor e outros.
> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
> [...] § 4o A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Vale ressaltar que a livre concorrência se relaciona também com o princípio da livre iniciativa, isso ocorre porque o nosso ordenamento jurídico permite que o empresário ingresse no mercado, desde que observe as regras burocráticas. Ou seja, a livre iniciativa existe para garantir a liberdade de mercado e a criação de novas empresas, o que reflete na consolidação da livre concorrência (Alves; Barroso; Rodrigues, 2017).

No mais, o Estado poderia controlar os atos jurídicos e legais, ou até mesmo estaria sujeito a intervir na formação de organizações. Desse modo, é concedida ao particular a liberdade necessária para que exista a concorrência, principalmente pois é com base nela que se origina a diversidade de prestadores de serviço. Cabe destacar que a livre concorrência faz parte da atividade empresarial e assim constitui um fator importante para o crescimento da economia.

---

[38]A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pode ser consultada no portal da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/.

A concorrência, quando regularmente praticada, beneficia tanto o consumidor como a empresa que fornece o produto. Porém, muitas vezes a empresa se utiliza de condutas fraudulentas ou desonestas para afastar os consumidores do concorrente ou até agride ou denigre a imagem/marca do outro concorrente. O limite da livre iniciativa se dá a partir da liberdade extrapolada entre os concorrentes, onde nessa fase querem controlar a si mesmos, configurando então, a concorrência desleal.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O fenômeno da concorrência desleal no mercado moderno

Em um primeiro plano, é importante destacar que o presente texto trata de abordar o fenômeno da concorrência desleal, todavia, essa não é a única forma de repressão da concorrência indevida, visto que o sistema também adota a infração concorrencial, contudo o foco desse estudo será a análise desse instituto.

Sabe-se que a concorrência desleal se caracteriza pela análise dos meios empregados pelo empresário, que interessado em clientes, pratica atos que colocam em risco a sua legitimidade, e o concorrente lesado, não todo o mercado. E é neste ponto que a concorrência deixa de assumir um papel saudável e adequado à ordem econômica, para alcançar o plano indevido e prejudicial.

Com o propósito de prevenir, fiscalizar e averiguar os possíveis excessos de poder econômico, e deste modo, mitigar o monopólio comercial, foi criado em 1962 o CADE, pela Lei 4.137 e transformado em autarquia federal vinculado ao Ministério da Justiça por força da Lei 8.884/94.

Dentre todas as questões que protegem a ordem econômica e podem ser punidas pelo CADE, os atos de concentração econômica são significativamente relevantes e estão presentes no art. 54. Já o artigo 90 da Lei no 12.529/11 define os atos de concentração como “a fusão de duas ou mais sociedades anteriormente independentes; a aquisição por outra pessoa do controle ou participação parcial em uma ou mais sociedades; a constituição de uma ou mais sociedades por outra pessoa; ou, permanece a celebração de contrato conjunto, consórcio ou joint venture entre duas ou mais empresas.”.

Portanto, para que as empresas que atuam em um mercado competitivo possam se unir, o CADE deve analisar os aspectos competitivos da operação, levando em consideração a participação de mercado das empresas envolvidas, se o concorrente é rival e qual a relevância

disso no mercado, inclusive geograficamente. Com isso, é até possível impor condições que as empresas devem cumprir.

De acordo com Fábio Ulhôa (Coelho, 2012, p. 50), embora o CADE seja responsável por averiguar e julgar a concorrência ilícita, ele não desfruta de discricionariedade no que tange a infração da ordem econômica. Porém, ele ressalta que a natureza vinculante da competência deste órgão se contrapõe à discricionariedade, quando é preciso ajuizar ou não o agente que realizou a prática empresarial considerada ilícita.

Em outras palavras, o CADE por possuir competência vinculada, só está apto a deliberar como ilegal, os atos tipificados na lei, no que se refere a prática de infração à ordem econômica. Em contrapartida, a competência discricionária é cabível nos casos em que for necessário avaliar a sanção admissível, haja vista a exigência de se considerar as consequências provenientes da conduta do sujeito.

2.2 Práticas ilícitas da concorrência desleal

Em uma primeira análise, destaca-se a depreciação do empresário rival e de seus produtos, bens ou serviços com o intuito de prejudicar a reputação de um concorrente. a difamação é configurada independentemente da intenção, dano real ou veracidade do fato.

Carlos Alberto Bittar (2005, p. 65) revela seu olhar sobre:

> Com isso, decidiu-se que mesmo em negligência ou imprudência, pode haver desrespeito, o que não precisa ser conceituado com dolo; também não é necessária a comprovação do dano, pois basta a possibilidade de dano existente; e, por fim, a autenticidade factual não importa, pois não é o concorrente que deve julgar cada produto, mas o consumidor. Portanto, uma pessoa afetada só precisa provar que uma referência ilegal ou potencialmente prejudicial foi divulgada (Bittar, 2005, p. 65).

Para que se configure o ato de concorrência desleal, é imprescindível que as informações difamatórias veiculadas atendam a critérios específicos: devem identificar concorrentes, possuir conteúdo antiético ou injusto, não se pautar pela ética publicitária e ser efetivamente repassadas ao corpo consumidor. A propaganda, enquanto instrumento fundamental que reflete a livre concorrência e possui grande relevância para a captação de clientela pelo empresariado, tem a modalidade comparativa legalmente admitida, conforme a disposição do artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal, desde que tal prática observe a ética, não descredibilize o concorrente e não insinue ofensas.

Outrossim, uma segunda prática a ser destacada é a confusão entre produtos ou estabelecimentos, como o próprio termo diz, trata-se de atos desleais que induzem o consumidor a confundir as respectivas empresas ou objetos no momento da compra.

Essa modalidade caracterizadora da concorrência desleal está expressa no artigo 195, inciso V da Lei de Propriedade Industrial, e há três tipos de semelhanças que a alcançam, por estarem atreladas à semelhança, podendo estas serem através da cor, do fonema, do visual estético e da ortografia.

> Por similaridade ortográfica entende-se a confusão na escrita entre duas expressões publicitárias, não traduzidas pelo próprio exemplar, mas pelo uso de formas ortográficas semelhantes, capazes de confundir os clientes. Por similaridade fonética, pensa-se que imita o tom de um consumidor falando uma palavra em voz alta, mesmo que seja gramaticalmente diferente. Por outro lado, no caso de similaridade visual, um concorrente utiliza um logotipo diferente, m essa regra também é aplicável para todos aqueles que divulgam, exploram ou utilizam sem a devida autorização dados confidenciais, referentes aos segredos industriais, uma vez que se traduz em um restabelecimento indireto, prática vedada pela legislação no art. 195, incisos XI e XII. Este conhecimento tácito geralmente não está registrado em nenhum tipo de documento, seja impresso, eletrônico, audiovisual ou outro. Portanto, esta informação pode ser de domínio exclusivo de algumas pessoas que trabalham em determinada empresa, eas pessoas que sabem da importância dessas informações e podem utilizá-las de má-fé.as o apresenta ao cliente de forma visualmente semelhante ou idêntica a outro empresário, e no caso de cores semelhantes, o concorrente utiliza comumente outras cores que remetem aos anúncios das concorrentes. É importante ressaltar que as cores isoladas não são protegidas legalmente, mas as cores que utilizam para campanhas específicas de identificação da publicidade ou da própria agência devem ser protegidas (Almeida, 2004, p. 156).

Há também outra forma de concorrência desleal, que está vinculada ao domínio contratual, quando é estabelecida uma cláusula de não concorrência entre empreendimentos do mesmo grupo, em determinada localização, por um certo período de tempo, para os casos de trespasse do estabelecimento ou de novo comando na sociedade comercial.

Tal regra também é aplicável para todos aqueles que divulgam, exploram ou utilizam sem a devida autorização dados confidenciais, referentes aos segredos industriais, uma vez que se traduz em um restabelecimento indireto, prática vedada pela legislação no art. 195, incisos XI e XII. Este conhecimento tácito geralmente não está registrado em nenhum tipo de documento, seja impresso, eletrônico, audiovisual ou outro, estando sob domínio exclusivo de algumas pessoas que trabalham em determinada empresa, e as pessoas que sabem da importância dessas informações e podem utilizá-las de má-fé.

2.3 Estudo de caso

Analisa-se, portanto, o julgado que envolve duas grandes empresas, quais sejam**,** Peixe Urbano e Hotel Urbano, duas gigantes quando se trata de comércio *online*. A Peixe Urbano ajuizou ação ordinária contra a Hotel Urbano com fundamento em suposta prática de concorrência desleal, objetivando, assim, que a ré fosse impedida de utilizar os mesmos elementos que identificam seu conjunto-imagem, no que se compreende a expressão "URBANO" em seu nome de domínio e/ou de sua logomarca, a diagramação, as cores e o *layout* adotados em seu *website* e o termo de uso com conteúdo semelhante ao da autora. No entanto, a empresa de turismo alegou que sua criação é datada de janeiro de 2011, enquanto a Peixe Urbano, embora criada em 2010, aparentemente não possuía a concessão de marca pelo INPI. O advogado que representa a empresa Mercado Urbano alegou que o Hotel Urbano entrou para o mercado utilizando-se dos mesmos *layouts*, cores e o mesmo termo de uso do Peixe Urbano. A partir da concepção da acusadora, a empresa de viagens quis se aproveitar do prestígio alheio para se fixar como marca no mercado nacional e ainda ressalta que elas não desejavam a exclusividade da palavra "urbano", e sim a proteção do direito marcário.

A liminar fora indeferida de primeira, porém, em sede de Agravo de Instrumento, essa situação se reverteu e se deu parcial provimento. Importante explicar que na inicial a Autora demonstrou a prática de concorrência desleal, destacando que o Hotel Urbano chegou ao ponto de contratar um anúncio pago no *site* de pesquisa Google para exibir o seu nome todas as vezes em que alguém fizesse uma pesquisa com o termo "PEIXE URBANO", a evidenciar o propósito desvio de clientela.

A sentença foi favorável ao Peixe Urbano e a concorrência desleal e o desvio de clientela foram atestados no caso. Em sede de Recurso Especial, o E. STJ ressaltou:

> [...] Nessa perspectiva, entende-se que, no caso concretamente examinado, a vedação ao uso da expressão 'URBANO', tal como constou da sentença de primeiro grau de jurisdição, constitui medida suficiente e necessária para a inibição da concorrência desleal, sobretudo sob a vertente do 'desvio de clientela', deixando claro, mais uma vez, que o simples uso da referida expressão, isoladamente, não configura a prática de atos de concorrência desleal (Superior Tribunal de Justiça, 2016).

A partir do que fora decidido através deste acórdão, pode-se perceber que o STJ se posicionou adequadamente, mesmo que pudesse ser um tanto intimidador devido à reputação de duas grandes empresas, foi atestada a concorrência desleal e o desvio de clientela por parte de uma delas que teve que se abster de utilizar marca que violava a marca da autora.

3. CONCLUSÃO

A partir do estudo acima, observa-se que a concorrência desleal é um instituto jurídico amplo, cuja principal característica é o desvio de clientela. Cada caso exige uma análise minuciosa para diferenciar a imitação ilícita da legítima liberdade de concorrência, que é assegurada constitucionalmente.

Em termos gerais, fica evidente que essa prática lesa o consumidor, induzindo-o a erro e ferindo seu direito de livre escolha, e deve ser combatida por meio de diplomas legais como a Lei da Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/96), o Código de Defesa do Consumidor e até mesmo o Código Penal.

Os Tribunais Superiores estão analisando casos que envolvem concorrência desleal, os quais demandam grande responsabilidade e complexidade, pois lidam com princípios fundamentais da ordem econômica. A jurisprudência, inclusive do STF, é unânime ao defender que a livre concorrência, embora essencial, não é irrestrita: ela encontra limites na ética e na probidade profissional. Portanto, atos fraudulentos ou desonestos que excedem esses limites configuram a concorrência desleal.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Amelia. Formação do professor para a Educação Especial: história, legislação e competências. **Revista de Educação Especial**, v. 124, p. 23-32, 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/4912. Acesso em: 12 dez. 2025.

ALVES, Juliana Ribeiro; BARROSO, Thyciana Maria Brito, RODRIGUES, Daniel Almeida. **Princípios da livre iniciativa e da livre concorrência**: intervenção estatal no domínio econômico. Jus.com.br, junho de 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/58775/principios-da-livre-iniciativa-e-da-livre-concorrencia-intervencao-estatal-no-dominio-economico#google_vignette. Acesso em: 05 de out. de 2025.

BITTAR, Carlos Alberto. **Teoria e Prática da Concorrência Desleal**.1. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Lei n° 9.279, de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial**: direito de empresa. v. 3. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp n. 1.606.781/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, relator para acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 13/9/2016, DJe de 10/10/2016.

INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR E REDES SOCIAIS: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA CONDUTA PARLAMENTAR À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA NO BRASIL

PARLIAMENTARY IMMUNITY AND SOCIAL MEDIA: A CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF PARLIAMENTARY CONDUCT IN LIGHT OF BRAZILIAN CASE LAW

Letícia Carvalho Massacesi Soares[39]

RESUMO

A centralidade crescente das redes sociais na comunicação política ampliou o espaço discursivo dos parlamentares, deslocando funções representativas para ambientes digitais. Esse cenário tensiona a incidência da inviolabilidade prevista no art. 53 da Constituição Federal, historicamente associada à proteção institucional do mandato por opiniões, palavras e votos. Nas plataformas digitais, a sobreposição entre esferas pessoal, institucional e eleitoral gera ambiguidades interpretativas quanto ao alcance da garantia. A partir de análise qualitativa de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, observa-se a consolidação de uma interpretação funcional da imunidade parlamentar, condicionada ao nexo entre a manifestação e o exercício da função representativa. Ao afastar a proteção em hipóteses de abuso discursivo ou afronta às instituições democráticas, a jurisprudência busca compatibilizar liberdade de expressão parlamentar, responsabilidade constitucional e preservação do regime democrático na esfera informacional contemporânea.

Palavras-chave: Inviolabilidade parlamentar; Redes sociais; Liberdade de expressão; Responsabilidade democrática; Jurisprudência constitucional.

ABSTRACT

The growing centrality of social media in political communication has expanded legislators' discursive space, shifting representative functions towards digital environments. This transformation challenges the scope of parliamentary inviolability under Article 53 of the Brazilian Constitution, traditionally linked to the institutional protection of the mandate. In digital contexts, the overlap between personal, institutional and electoral spheres produces interpretive ambiguities. Through qualitative analysis of recent Supreme Court decisions, this study identifies the consolidation of a functional interpretation of parliamentary immunity, conditioned on the link between speech and the exercise of the mandate. By denying protection to abusive discourse or attacks on democratic institutions, jurisprudence seeks to reconcile parliamentary freedom of expression, constitutional accountability and the preservation of democratic order in the contemporary informational environment.

[39] Mestranda pelo PPGD/UFF, Bacharel pela Faculdade de Direito da UERJ, integrante dos Grupos de Pesquisa: Constitucionalismo digital e democracia; e Observatório de Ideias e Instituições Constitucionais - OIIC. Assistente à SEFAZ do Rio de Janeiro e Advogada. E-mail: leticiacmassacesi@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8222963218084322.

Keywords: Parliamentary inviolability; Social media; Freedom of expression; Democratic responsibility; Constitutional jurisprudence.

1. INTRODUÇÃO

A digitalização da comunicação política transformou a forma como parlamentares dialogam com o espaço público. As redes sociais tornaram-se instrumentos estratégicos para mobilização, mediação com o eleitorado e disputa discursiva, deslocando parte da atividade representativa para arenas digitais e menos formalizadas. Esse deslocamento reconfigura os elementos de formação da opinião pública, altera fluxos de accountability e redimensiona os mecanismos institucionais de proteção do mandato.

Surge, assim, o problema central analisado neste trabalho: em que medida e sob quais critérios a inviolabilidade parlamentar se aplica às manifestações realizadas em redes sociais? A dificuldade interpretativa decorre da necessidade de compatibilizar a garantia constitucional com outros valores democráticos, como a responsabilização pública, a proteção institucional e a integridade do debate político.

O presente artigo tem por objetivo examinar a incidência, os limites e os critérios interpretativos da inviolabilidade parlamentar no ambiente digital, com base na jurisprudência constitucional recente. O estudo adota abordagem qualitativa e concentra-se na análise de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, nas quais o nexo funcional tem sido utilizado como parâmetro para delimitar o alcance da imunidade. A pertinência do tema justifica-se pela crescente relevância das plataformas digitais como arena de atuação política e pela necessidade de assegurar equilíbrio entre prerrogativas institucionais e responsabilidade democrática na sociedade da informação. O recorte temporal e institucional adotado permite observar a forma como a interpretação constitucional vem se adaptando a novos contextos comunicacionais.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DA INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR

A inviolabilidade parlamentar consagrada no art. 53 da Constituição Federal de 1988[40] protege os membros do Congresso contra responsabilização civil e penal por opiniões,

[40]Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

palavras e votos relacionados ao exercício do mandato. A doutrina majoritária reconhece sua natureza institucional, orientada à preservação da independência do Legislativo e ao funcionamento do regime democrático, e não como privilégio pessoal (Mendes; Branco, 2015; Moraes, 2016). Tal conformação aproxima-se de modelos deliberativos que veem a liberdade discursiva parlamentar como condição para o debate público e para a transparência decisória (Fuller, 1969; Ackerman, 2007).

Ainda, Luís Roberto Barroso (2018) e Daniel Sarmento (2006) destacam que a inviolabilidade não é absoluta quando a conduta do parlamentar ultrapassa os limites do mandato e se aproxima de manifestações pessoais com potencial de dano público.

A redação do art. 53, *caput*, da Constituição de 1988 não delimita, entretanto, todas as hipóteses concretas em que a garantia se aplica, o que desloca para a interpretação constitucional o papel de definir sua extensão. No plano normativo, a Constituição não distingue se a manifestação ocorre na sede do Parlamento, em espaços institucionais ou em arenas públicas externas, como meios de comunicação ou plataformas digitais. Essa abertura interpretativa tornou-se particularmente relevante diante da ampliação das formas de comunicação política e do surgimento de novos ambientes de atuação parlamentar. Disso parte a atuação dos Tribunais na construção jurisprudencial sobre o tema.

3. REDES SOCIAIS COMO EXTENSÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

A ascensão das plataformas digitais introduziu novas dinâmicas comunicacionais caracterizadas por personalização, desintermediação e amplificação algorítmica. A lógica de visibilidade e engajamento favorece conteúdos performativos e polarizadores, reconfigurando incentivos estratégicos dos agentes políticos (Napoli, 2014; Zuboff, 2019). No caso de parlamentares, as redes operam simultaneamente como canal institucional, instrumento eleitoral e espaço de responsabilização pública. As plataformas digitais funcionam como arenas de disputa simbólica e retórica, nas quais o conflito político tende a ser intensificado. A lógica de amplificação não é neutra. O *design* das plataformas digitais favorece conteúdos que provoquem indignação, conflito ou choque emocional, criando incentivos estruturais para que parlamentares adotem posturas mais agressivas, performáticas ou transgressoras.

A dinâmica das mídias sociais descrita por Napoli (2014) evidencia que a competição por visibilidade nas redes leva a uma priorização de repercussão sobre substância, intensificando tensões entre os objetivos democráticos do debate público e as práticas

midiáticas adotadas pelos legisladores. Manifestações de teor performativo, polarizado ou combativo tornaram-se comuns, o que influencia tanto a qualidade do debate quanto a dinâmica institucional. Esse ambiente propicia o uso estratégico da comunicação, com impacto direto na formação da opinião pública, na circulação de informações e na constituição da agenda política.

Além disso, as redes sociais alteram a arquitetura da *accountability*, Shoshana Zuboff (2019), complementa essa análise ao demonstrar que as plataformas digitais não funcionam apenas como espaços de hospedagem de conteúdos, mas atuam de forma ativa na modelagem do comportamento político. A exposição contínua do parlamentar ao escrutínio público amplia a possibilidade de crítica e controle social, mas também introduz novos riscos, como a disseminação de conteúdos com potencial de desinformação ou de ataque às instituições. Tais riscos assumem relevância constitucional quando colocam em tensão o equilíbrio entre liberdade de expressão, proteção institucional e responsabilidade democrática.

Nesse contexto, emerge uma nova arquitetura da *accountability*, que expõe o sistema constitucional a tensões inéditas. A prerrogativa da inviolabilidade foi concebida no contexto analógico, marcado por institucionalidade mais rígida e controle discursivo mais definido. A migração do discurso representativo para meios digitais sem reposicionamento explícito dos parâmetros de imunidade gera zonas de indeterminação constitucional que exigem resposta hermenêutica. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constitui o *locus* no qual esse ajuste vem sendo processado.

4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL RECENTE

Nos últimos anos, especialmente a partir de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que a imunidade não é absoluta, exigindo-se a presença de um nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato. Nesse sentido, somente declarações que guardem vínculo direto com a função parlamentar encontram-se protegidas pela cláusula da inviolabilidade. Esse critério tem sido aplicado, inclusive a postagens em redes sociais, ambiente no qual se verifica grande parte da comunicação política contemporânea. Manifestações que extrapolam os limites da atividade legislativa, sobretudo quando configuram incitação à violência, disseminação de desinformação ou ataques diretos às instituições republicanas, têm sido afastadas da proteção constitucional.

4.1 RE 632.115 (Tema 950 de repercussão geral)

O julgado aborda os limites da inviolabilidade parlamentar civil e penal e sua compatibilidade com responsabilidade por danos, a Corte assentou que a imunidade parlamentar não pode ser confundida com impunidade, devendo ser reconhecida apenas quando presente o nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato.

Com efeito, o julgamento do RE 632.115 (Tema 950) estabeleceu orientação paradigmática ao afirmar que a inviolabilidade protege manifestações que guardem relação direta com o exercício do mandato. O STF assentou que o instituto possui caráter funcional e não subjetivo, afastando a imunidade quando a conduta não se insere no âmbito da representação político-parlamentar. Essa decisão consolidou a ideia do nexo funcional como parâmetro interpretativo, conferindo racionalidade e previsibilidade à aplicação da garantia.

O precedente situou a imunidade parlamentar como garantia de natureza funcional, exigindo nexo entre a manifestação e o exercício do mandato para que haja incidência da proteção constitucional. Ao afastar a ideia de blindagem subjetiva, a Corte distinguiu discordância política legítima de abuso de prerrogativas, fixando que excessos e danos não são automaticamente cobertos pela inviolabilidade. Essa orientação inaugurou um modelo interpretativo que evita a conversão da imunidade em impunidade institucional e reafirma o papel do Poder Judiciário na proteção do Estado Democrático de Direito. No contexto do artigo, o Tema 950 fornece o ponto de partida metodológico para analisar as redes sociais como novo locus de atuação representativa, pois desloca o foco para o nexo funcional, parâmetro central para distinguir críticas políticas online de condutas alheias ao mandato.

4.2 AP 1044 (Caso Daniel da Silveira)

A Ação Penal Originária é relevante na jurisprudência recente em matéria de liberdade de expressão política, imunidade parlamentar e proteção do Estado Democrático de Direito. Ajuizada em face do à época deputado federal Daniel Silveira, denunciou ameaças ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo (arts. 344 do Código Penal e 23, incisos II e IV da Lei 7.170/1983), em razão de declarações públicas e difusão de vídeos contendo ataques a ministros do STF, incitação à desobediência institucional e apelos à ruptura da ordem constitucional

O julgamento enfatizou que liberdade de expressão política não cobre discursos de ódio, ameaças ou incitação contra as instituições republicanas, tampouco legitima ataques ao Estado Democrático de Direito. A Corte delimitou que a imunidade do art. 53 não alcança

práticas ilícitas ou que configurem ruptura institucional, reafirmando que a prerrogativa protege o mandato e não autoriza o cometimento de crimes. Ao diferenciar crítica política de retórica antidemocrática, o precedente contribuiu para a fixação de limites materiais à atuação discursiva de parlamentares em ambientes digitais. No âmbito do artigo, o caso é relevante porque demonstra que a inviolabilidade não é uma licença discursiva irrestrita em redes sociais e que a proteção constitucional não se estende a condutas orientadas à erosão institucional, reforçando o equilíbrio entre liberdade política e responsabilidade democrática.

4.3 PET 11953

Insere-se no mesmo eixo temático dos precedentes ulteriores ao tratar de manifestações públicas dirigidas à integridade das instituições republicanas e à legitimidade do processo democrático. O STF, ao apreciar o pedido, foi instado a avaliar se discursos voltados à deslegitimação institucional poderiam ser enquadrados no âmbito de proteção da inviolabilidade material parlamentar ou se extrapolariam os limites do mandato.

O Tribunal foi instado a examinar se manifestações destinadas a deslegitimar instituições republicanas poderiam ser enquadradas na imunidade parlamentar, concluindo que a proteção não alcança condutas que ultrapassem o dissenso democrático e ingressem em zonas de ataque sistêmico ao regime constitucional. A distinção operada pelo STF entre debate político e erosão institucional reforçou a leitura da imunidade como instrumento voltado à preservação da função representativa, e não como mecanismo de blindagem pessoal de agentes políticos. Essa orientação consolidou o modelo funcional proposto no Tema 950 e aprofundado na AP 1044, afastando a tese da imunidade como privilégio absoluto. O caso é relevante pois evidencia que a disputa discursiva mediada por plataformas digitais não altera os fundamentos constitucionais da inviolabilidade e que o ambiente online não amplia o alcance da prerrogativa para abranger ataques institucionais ou deslegitimação democrática.

4.3 PET 4781/DF (Inquérito das Fake News)

Instaurado em 2019 por determinação do STF, teve por objeto a apuração de ataques sistemáticos à Corte, a seus membros e ao funcionamento institucional do Poder Judiciário, particularmente mediante o uso coordenado de plataformas digitais. A medida inaugurou um modelo de investigação que incorporou o ambiente informacional das redes sociais como vetor relevante de potenciais atentados contra o Estado Democrático de Direito, ampliando o

foco além de simples manifestações críticas para abarcar estruturas de comunicação organizadas, voltadas à deslegitimação institucional e ao assédio digital contra autoridades públicas. Embora não tenha se limitado a agentes parlamentares, o inquérito envolveu a atuação de deputados e senadores em fases distintas da investigação, demandando, portanto, a análise da incidência da imunidade material do art. 53 da Constituição diante de condutas digitais orientadas à erosão institucional.

A importância dessa linha interpretativa tornou-se ainda mais perceptível no contexto do Inquérito das Fake News (PET 4781/DF), no qual a Corte enfrentou a propagação coordenada de ataques e desinformação contra instituições democráticas a partir de plataformas digitais, envolvendo inclusive agentes parlamentares em fases distintas da investigação. Embora não voltado exclusivamente ao tema da imunidade, o inquérito contribuiu para consolidar a distinção entre a proteção do mandato e a responsabilização por práticas incompatíveis com o regime democrático. No conjunto, esses precedentes oferecem arcabouço relevante para a análise constitucional da conduta parlamentar em redes sociais, demonstrando que a prerrogativa discursiva permanece essencial para o pluralismo político, mas não pode ser convertida em licença para abusos ou para a instrumentalização digital da desinformação contra instituições republicanas.

5. CONCLUSÃO

A transformação do ecossistema comunicacional e a migração de parte relevante do debate político para plataformas digitais reposicionaram o problema constitucional da inviolabilidade parlamentar. O deslocamento da arena deliberativa para espaços desinstitucionalizados, regidos por lógicas algorítmicas e incentivos performativos, reconfigurou os modos pelos quais parlamentares constroem visibilidade, constituem base discursiva e se relacionam com o eleitorado. Assim, os critérios tradicionais de proteção do mandato encontram novas zonas de fricção, sobretudo porque as redes sociais borram fronteiras entre dimensão representativa, dimensão pessoal e dimensão eleitoral.

A análise dos precedentes do STF permite observar que a Corte tem recorrido ao nexo funcional como parâmetro para classificar manifestações e estabelecer os contornos da imunidade. Essa orientação, ao distinguir crítica política legítima de condutas que desbordam para ataques institucionais ou para estratégias de erosão democrática, não produz uma solução totalizante, mas fornece diretrizes operacionais para casos concretos que se tornaram

frequentes no ambiente digital. Nesse sentido, decisões como o Tema 950, a AP 1044 e a PET 4781/DF indicam que a inviolabilidade não se converteu em salvo-conduto discursivo, tampouco foi esvaziada do papel de proteção da pluralidade política e do debate parlamentar.

Persiste, entretanto, um campo de tensão interpretativa que decorre não apenas das transformações tecnológicas, mas também da natureza híbrida da comunicação política contemporânea. A dificuldade de separar manifestações funcionais de manifestações pessoais ou eleitorais, somada à ausência de marcadores institucionais claros no ambiente digital, sugere que a jurisprudência ainda terá papel relevante na construção de balizas que preservem tanto a liberdade parlamentar quanto a responsabilidade democrática. Mais do que ampliar ou restringir a imunidade, o desafio está em acomodar a expansão do espaço público digital sem distorcer a finalidade constitucional da prerrogativa, concebida como instrumento de proteção do mandato e não como escudo para condutas incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. The Living Constitution. **Harvard Law Review**, v. 120, n. 7, p. 1737-1812, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Liberdade de Expressão**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Senado Federal**. Proposta de Emenda à Constituição n° 3, de 2021. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170519. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. **Senado Federal**. Projeto de Lei 2630/2020 (PL das Fake News). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Por unanimidade, Plenário mantém prisão em flagrante do deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460657&ori=1.&utm. Acesso em: 14 jan. 2026.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Fletcher, Richard; NIELSEN, Rasmus Kleis. **Generalised scepticism**: How people navigate news on social media. Information, Communication & Society, 2019, 22(12). Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2018.1450887. Acesso em: 19 dez. 2025.

FRIEDMAN, Lawrence M.; HAYDEN Grant M. **American Law:** an introduction. 3. ed. Nova York: Oxford University Press, 2017.

FULLER, Lon. **The morality of law.** Revisited edition. New Haven: Yale University Press, 1969.

GRAHAM, Todd; Schwanholz, Julia. Politicians and Political Parties' Use of Social Media in-between Elections. **Journal of Applied Journalism & Media Studies**. 9 (2), pp. 91-103. 2020. University of Leeds. ISSN 2001-0818.

GRINBERG, Nir; JOSEPH, Kenneth; Friedland, Lisa; Swire-Thompson, Briony; Lazer, David. **Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election**. Science. 2019, 363(6425), 374–378. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.aau2706. Acesso em: 12 ago. 2025.

GUIMARÃES, Abel Balbino. **Ensaio sobre as Imunidades Parlamentares.** Cuiabá: Janaina, 2010.

HAN, Byun-Chul. **Infocracia:** digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NAPOLI, Philip M. **Social Media and the Public Interest**: Governance of News Platforms in the Realm of Individual and Algorithmic Gatekeepers. School of Communication and Information, Rutgers University, 2014. Disponível em: SSRN: https://ssrn.com/abstract=2481886. Acesso em: 17 dez. 2025.

PAMPLONA, Danielle Anne. O conteúdo do direito à liberdade de expressão, o discurso de ódio e a resposta democrática. **Revista Brasileira de Direito,** Passo Fundo, v. 14, 1. ed, p. 297-316, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade de Expressão e o Problema da Regulação do Discurso de Ódio nas Mídias Sociais. **REI - Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1207–1233, 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/428**.** Acesso em: 15 dez. 2025.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do “Hate Speech”. **In: SARMENTO, Daniel. Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

Tufekci, Zeynep. **Algorithmic Harms beyond Facebook and Google: Emergent Challenges of Computational Agency.** Journal on Telecommunications & High Tech Law. 2015, 13(23), 203–216.

VAROUFAKIS, Yanis. **Technofeudalism: what killed capitalism.** Hoboken, Melville House Publishing, 2024.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

A PEC Nº 821 E A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS DO STF

PEC Nº 821 AND THE LEGITIMATION OF MONOCRATIC DECISIONS OF THE SUPREME FEDERAL COURT

Rebeca Faustino Vieira da Silva[41]
Julia da Costa Silva[42]
Maria Eduarda Claudino Toledo da Costa[43]

RESUMO

O artigo analisa o uso ampliado das decisões monocráticas no STF e a efetividade da PEC nº 8/2021 como resposta institucional às tensões entre ausência de colegialidade e legitimidade democrática. Demonstra-se que, embora as decisões monocráticas possuam fundamento normativo e desempenhem função legítima em hipóteses de urgência e aplicação de precedentes, sua centralidade na dinâmica decisória da Corte gerou assimetrias institucionais relevantes, com impactos diretos sobre a separação dos poderes e a previsibilidade das decisões. A partir do exame do processo legislativo da PEC nº 8/2021 e das reformas regimentais promovidas pelo próprio STF, conclui-se que grande parte das finalidades da proposta já havia sido mitigada por autolimitações institucionais, especialmente pela Emenda Regimental nº 58/2022. O artigo demonstra que a PEC apresenta-se de forma simbólica e declaratória, subvertendo a finalidade precípua de manutenção da separação de poderes.

Palavras-chave: Decisões monocráticas; Separação de poderes; Isonomia

ABSTRACT

This article evaluates Constitutional Amendment Proposal No. 8/2021 as an institutional response to reduced collegiality and democratic legitimacy. While such decisions have a legitimate normative basis in urgent cases and in the application of precedents, their increased prominence has generated institutional asymmetries affecting the separation of powers and legal predictability. Examining the legislative process of PEC No. 8/2021 and subsequent internal reforms of the STF, the article concludes that its main objectives had already been largely addressed through institutional self-restraint, particularly by Internal Regulation Amendment No. 58/2022. As a result, the proposal assumes a primarily symbolic and declaratory character.

Keywords: Single-judge decisions; Separation of powers; Equality before the law

[41] Advogada pós-graduada em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
[42] Acadêmica de Direito na Universidade de São Paulo (USP).
[43] Acadêmica de Direito na Universidade de São Paulo (USP).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a interação entre os Poderes da República Federativa do Brasil tem revelado tensões. A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente por meio de decisões monocráticas, intensificou o debate sobre legitimidade democrática, isonomia e segurança jurídica. Embora visem à celeridade, tais decisões concentram poder e podem comprometer a previsibilidade e a uniformidade da jurisprudência.

Nesse contexto, foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 8/2021 (PEC nº 8/21) pelo Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), que busca restringir o uso de decisões monocráticas, reforçando o julgamento colegiado e impondo prazos para apreciação de cautelares, além de garantir participação das advocacias do Congresso em ações de inconstitucionalidade.

No atual cenário, a discussão permanece central para o equilíbrio entre os Poderes e o acesso à justiça, apontando para a necessidade de aperfeiçoar a colegialidade e fortalecer a legitimidade do sistema judicial brasileiro. A partir de uma abordagem bibliográfica e qualitativa, adota-se a análise indutiva do processo legislativo da PEC, relacionando normas, práticas institucionais e contexto político para avaliar seus efeitos e limitações. O estudo busca averiguar se a limitação das decisões monocráticas do STF por intermédio da aprovação da PEC nº 8/2021 pode contribuir para o fortalecimento da colegialidade.

Para tanto, o trabalho analisa, inicialmente, o papel das decisões monocráticas, identificando seus usos legítimos e os problemas institucionais decorrentes de sua ampliação; em seguida, examina, por método indutivo, o conteúdo e a fundamentação da PEC nº 8/2021 como resposta às tensões entre colegialidade, legitimidade e segurança jurídica; por fim, avalia em que medida a limitação dessas decisões pode fortalecer a deliberação coletiva e reduzir desigualdades decisórias no STF, considerando os condicionantes político-institucionais de sua eficácia.

A pesquisa parte da hipótese de que a limitação das decisões monocráticas pelo STF, proposta na PEC nº 8/2021, fortaleceria a colegialidade e reduziria desigualdades de tratamento entre jurisdicionados, ampliando a efetividade do acesso à justiça. Contudo, a análise demonstra que, apesar de seu potencial de aprimorar a isonomia, a proposta não dispõe, em sua estrutura normativa, de mecanismos suficientes para alterar de forma substancial as dinâmicas decisórias do STF.

Dessa forma, a PEC tende a produzir efeitos mais declaratórios do que transformadores, funcionando como instrumento simbólico, mas com alcance limitado para enfrentar os problemas que motivaram sua formulação.

2. DECISÕES MONOCRÁTICAS NO STF

As decisões monocráticas no âmbito do Supremo Tribunal Federal consistem em manifestações jurisdicionais proferidas por um único ministro, com efeitos imediatos, ainda que sujeitas a posterior apreciação colegiada. Embora concebidas como instrumento excepcional, voltado à atuação célere em hipóteses de urgência ou à aplicação de jurisprudência consolidada, tais decisões passaram a ocupar papel central na dinâmica decisória da Corte, projetando efeitos jurídicos e políticos de elevada magnitude.

Sob o ponto de vista normativo, tanto o Código de Processo Civil quanto o Regimento Interno do STF autorizam a atuação monocrática do relator em hipóteses específicas, especialmente quando presentes requisitos de urgência ou quando a matéria já se encontra pacificada. O art. 932 do CPC e o art. 21 do RISTF conferem ao relator poderes decisórios relevantes, prevendo, contudo, a submissão posterior das medidas cautelares ao Plenário ou às Turmas. Em tese, trata-se de mecanismo funcional à eficiência e à gestão do acervo processual.

O problema institucional emerge quando esse instrumento, originalmente excepcional, passa a ser utilizado de forma recorrente e estratégica. Como observam Werneck e Ribeiro (2018), o desenho institucional do STF permite uma alocação descentralizada e individual de poderes decisórios, conferindo a qualquer ministro a capacidade de produzir efeitos estruturais imediatos. Ademais, o controle do tempo de liberação do processo para julgamento colegiado permanece, em grande medida, nas mãos do próprio relator, o que amplia sua capacidade de influenciar o resultado final e reduzir o risco de reversão.

Essa dinâmica tem impactos diretos sobre a separação dos poderes e a legitimidade democrática das decisões da Corte. Em contextos de elevada judicialização da política, decisões monocráticas passaram a interferir diretamente em atos do Legislativo e do Executivo, muitas vezes antes de qualquer deliberação coletiva. A crítica central não reside na existência das decisões monocráticas em si, mas na assimetria decisória que seu uso ampliado produz. Como destacam Arguelhes e Ribeiro (2018), o relator pode, direta ou indiretamente, impedir a apreciação colegiada de sua própria decisão, seja controlando a pauta, seja criando

fatos consumados que elevam os custos institucionais da reversão. Esse cenário tensiona a ideia clássica de que o Judiciário exerce "julgamento, e não vontade", conforme formulado no Federalista nº 78.

Assim, embora as decisões monocráticas desempenhem papel institucional legítimo em hipóteses de urgência real e aplicação de precedentes, seu uso extensivo gera efeitos colaterais relevantes: insegurança jurídica, fragilização da isonomia e intensificação dos conflitos entre os Poderes. Trata-se menos de desvios individuais e mais de um problema estrutural, decorrente da combinação entre judicialização da política, protagonismo do STF e um desenho regimental que concentra poderes decisórios no relator. É nesse contexto que surgem propostas de contenção e reequilíbrio da dinâmica decisória da Corte, como a PEC nº 8/2021.

3. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DA PEC Nº 8/2021

Apresentada no Senado Federal em abril de 2021, a PEC nº 8/2021 apresenta-se como resposta institucional às tensões entre colegialidade e segurança jurídica no âmbito do STF. Com a assinatura de 32 senadores, a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, onde teve seu texto aprovado em apenas 42 segundos, em 4 de outubro de 2021, evidenciando um processo deliberativo sumário. A matéria foi relatada pelo Senador Esperidião Amin, que a considerou constitucional, jurídica e tecnicamente adequada, tendo como antecedente a PEC nº 82/2019, igualmente aprovada na CCJ. Sob o argumento de que a proposta não afrontaria a separação dos poderes, por não restringir competências jurisdicionais, mas reforçar a colegialidade, o projeto seguiu para apreciação em Plenário.

Após aprovação em dois turnos no Senado, em novembro de 2023, a PEC foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar sob a relatoria do Deputado Marcel van Hattem, que destacou o caráter apartidário da iniciativa. Em outubro de 2024, a CCJ da Câmara aprovou sua admissibilidade, dando prosseguimento à tramitação legislativa. Paralelamente, em contexto de divergência institucional, o Deputado Federal Paulinho da Força impetrou mandado de segurança sustentando que a possibilidade de o Congresso sustar decisões da Suprema Corte representaria risco à estabilidade democrática e à proteção dos direitos fundamentais, evidenciando a judicialização do conflito político em torno da proposta.

4. A CONTRAPARTIDA

A PEC nº 8/2021 apresenta-se como resposta relevante ao risco de politização do Judiciário e à consequente fragilização da legitimidade das decisões do STF, ao buscar fortalecer a colegialidade e reduzir desigualdades decisórias decorrentes do uso intensivo de decisões monocráticas (Ferreira Filho, 2022).

Contudo, a proposta suscita tensionamentos com a autonomia do Tribunal e com o princípio da separação dos poderes, indicando que a solução ideal passaria por um arranjo institucional horizontal, no qual o próprio STF, no exercício de função atípica, discipline seus procedimentos para ampliar transparência e legitimidade. Nesse sentido, destaca-se que parte dos objetivos da PEC já foi antecipada por autolimitações do Tribunal, materializadas nas Emendas Regimentais nº 58/2020 e nº 58/2022, que reformaram o regime das decisões monocráticas e dos pedidos de vista, esvaziando parcialmente o alcance inovador da proposta legislativa.

A primeira finalidade da PEC seria vedar que um único ministro suspendesse leis, atos de chefes de Poder, políticas públicas ou propostas legislativas, impedindo decisões monocráticas de alta repercussão institucional. Essa vedação encontra um contraponto significativo na Emenda Regimental nº 54/2020 (Art. 5º, XII), que institucionalizou o controle colegiado imediato sobre medidas de urgência em atos do Presidente da República e dos Presidentes das Mesas Legislativas. Em seguida, a Emenda Regimental nº 58/2022 (Art. 21, § 5º) reforçou este mecanismo ao determinar que medidas cautelares concedidas monocraticamente fossem automaticamente inseridas na pauta da sessão virtual subsequente para referendo, retirando do Relator a discricionariedade de mantê-las indefinidamente em vigor sem a chancela do Plenário ou da Turma.

Quanto à segunda finalidade, que buscava impor limites materiais e temporais à atuação monocrática em períodos de recesso, com revisão obrigatória pelo colegiado em 30 dias, a Emenda Regimental nº 58/2022 (Art. 21, § 5º) também a confronta ao estabelecer o referendo automático das cautelares concedidas em urgência ou recesso. Embora a PEC preveja o prazo constitucional de 30 dias para a revisão, a Emenda Regimental já garantiu o princípio da imediaticidade do controle ao exigir a submissão do ato monocrático na primeira oportunidade colegiada (sessão virtual subsequente).

A terceira finalidade, o fim das vistas indefinidas, mediante prazos máximos e retorno automático à pauta, também foi decisivamente mitigada pela atuação interna da Corte.

Enquanto a ER nº 54/2020 (Art. 134) já havia imposto um prazo de 30 dias (prorrogável por mais 30), a Emenda Regimental nº 58/2022 (Art. 134, § 5º) deu o passo mais importante: instituiu o prazo de 90 dias, mas, sobretudo, estabeleceu a liberação automática dos autos para continuação do julgamento após o seu vencimento. Este mecanismo regimental eliminou a possibilidade de obstrução estratégica pelo ministro-vista (pocket veto), esvaziando a urgência e a novidade da proposta constitucional neste ponto.

Por fim, a quarta finalidade, que estabelece que cautelares devem ter seu mérito apreciado em até seis meses, sob pena de perda de eficácia, é o único ponto da PEC que representa uma inovação institucional substantiva não confrontada pelas Emendas Regimentais. Esta medida (PEC 8/2021, Art. 102, §§ 4º e 5º) introduz uma sanção material de cunho constitucional por inércia do colegiado, algo que vai além das regras procedimentais autoimpostas pelo Regimento Interno do STF.

A alteração no Regimento Interno, de iniciativa do próprio STF, na pessoa da Ministra Rosa Weber, teve como objetivo dimensionar os poderes individuais dos ministros e aumentar a celeridade da integralidade das decisões. Após a alteração do Regimento Interno, foi instaurada a obrigação de proferimento de decisões apenas nos órgãos colegiados do STF.

A despeito de sua legitimidade e da relevância de qualquer alteração constitucional, a PEC nº 8/2021 se insere em um contexto no qual o próprio STF já havia antecipado grande parte de suas propostas, promovendo, por meio das Emendas Regimentais nº 53 a 56 e, sobretudo, da ER 58/2022, reformas internas que enfrentaram as principais disfunções das decisões monocráticas.

Esse cenário reduz o caráter inovador imediato da PEC e evidencia sua dimensão simbólica: mais do que transformar substancialmente a prática jurisdicional, a proposta afirma, no plano constitucional, limites que o Tribunal já vinha aplicando por autorregulação. Ainda assim, sua força normativa não se confunde com a das reformas regimentais. Enquanto as regras internas do STF são mutáveis por decisão majoritária da Corte e possuem alcance estritamente procedimental, a PEC busca cristalizar parâmetros materiais e estruturais que o regimento não pode impor. Ademais, subsistem lacunas que as reformas internas não resolveram plenamente, especialmente em matérias de alto impacto institucional, como suspensão de tramitação legislativa, criação de despesas públicas ou paralisação de políticas públicas.

Portanto, embora a prática já tenha sido, em grande medida, ajustada pelo STF, a PEC opera como instrumento de disputa simbólica entre Poderes e como tentativa do Legislativo de fixar, em nível constitucional, freios e contrapesos que não quer deixar entregues apenas à autorregulação da Corte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo analisar, a partir de método indutivo, a efetividade da PEC nº 8/2021 no âmbito da contenção das decisões monocráticas no STF. Os resultados demonstraram que a eficácia prática da PEC nº 8/2021 é limitada, mas sua relevância simbólica é notável. Em particular, verificou-se que a terceira finalidade da PEC, fim das vistas indefinidas e retorno automático à pauta, e a primeira finalidade, controle sobre cautelares de alto impacto, já haviam sido abordadas pelo próprio STF, que utilizou a ER nº 58/2022 para instituir a liberação automática dos autos e o referendo obrigatório e imediato das decisões monocráticas, revelando uma capacidade de autolimitação institucional em resposta às pressões sociais e políticas. Em contraste, verificou-se que a única inovação substantiva da PEC consiste na fixação de prazo de seis meses para o julgamento de mérito das cautelares, sob pena de perda de eficácia (Art. 102, §§ 4º e 5º), ao instituir um controle constitucional da inércia do colegiado que extrapola os limites do Regimento Interno.

Conclui-se que a PEC nº 8/2021 possui efetividade predominantemente simbólica e declaratória, especialmente quando confrontada com as reformas regimentais já promovidas pelo STF, devendo seu avanço no Legislativo ser compreendido como instrumento de disputa política e de reação contramajoritária do Congresso para fixar limites estruturais à Corte. Ainda que restrita à análise documental e institucional, a pesquisa oferece subsídios para investigações futuras sobre judicialização da política, autonomia regimental dos tribunais superiores e os limites do Legislativo como freio ao Judiciário em um contexto de crise de representatividade.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Judicialização da política é fruto de como a Constituição de 88 foi formulada.** Jornal da USP, São Paulo, 1 mar. 2023. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/judicializacao-da-politica-e-fruto-de-como-a-constituicao-de-88-foi-formulada/. Acesso em: 24 jan. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Guerra às drogas fracassou e definir legalização cabe ao Congresso, diz Barroso. Abertura da sessão do plenário da corte. CNN Brasil, Brasília, 6 mar.

2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/guerra-as-drogas-fracassou-e-definir-legalizacao-cabe-ao-congresso-diz-barroso/?utm_source= Acesso em: 24 jan. 2025.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Política.** São Paulo: Ática, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento interno [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes:** o poder regulamentar: noção e fundamento e o poder de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes:** a doutrina e sua concretização constitucional. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, abr.-jun. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MENDES, Conrado Hubner. **A individualização do STF facilita a disseminação do ódio**. Jornal GZH Zero Hora, Porto Alegre, 18 jan. 2024. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2024/01/conrado-hubner-mendes-a-individualizacao-do-stf-facilita-a-disseminacao-do-odio-clrjarynw002f0169p0fqpa0e.html. Acesso em: 24 jan. 2025.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos Fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. (Série IDP).

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40. ed. rev., atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Virgilio Afonso da. **Novas Regras no STF para decisões monocráticas fortalecem as decisões.** Jornal da USP, São Paulo, 25 de jun. 2023. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/novas-regras-no-stf-para-decisoes-monocraticas-fortalecem-a-instituicao/. Acesso em: 27 de jan. 2025.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas.** São Paulo: Faro Editorial, 2021.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E A BUSCA POR MÉTODO RESOLUTIVOS EFICAZES

THE JUDICIALIZATION OF HEALTHCARE AND THE SEARCH FOR EFFECTIVE RESOLUTION METHODS

Pablo Delmonte dos Santos[44]
Eduardo Langoni de Oliveira Filho[45]

RESUMO

Em primeiro lugar o estudo busca entender o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil, visto que vem ocorrendo uma aceleração nos litígios por todo território nacional. Do mesmo modo, podendo ser observado que o fenômeno em questão "judicialização da saúde", desencadeia principalmente litígios em torno de medicamentos e em segundo plano tratamentos médicos especial e de alto custo para população. Em seguida, buscar entender os desafios alocados ao Poder Judiciário para que se cumpre com os Direitos estabelecidos na Carta Magna de 1988, de forma a observar a aplicabilidade do Direito à Saúde. Contudo, analisar os riscos que a função atípica do Judiciário afeta sua relação com os outros Poderes federativos, tornando suas decisões uma grande influência na Teoria do *cheks and balances*. Realizar uma análise qualitativa e quantitativa do fenômeno em âmbito nacional, bem como avaliar os processos judiciais no município de Três Rios – RJ, abrangendo o período de janeiro de 2022 a janeiro de 2023. Os dispositivos para pesquisa contaram com a utilização das plataformas acadêmicas Scielo, Google Acadêmico e Academia.edu, bem com os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e as pesquisas realizadas no próprio município piloto. Por fim, o presente trabalho buscará alternativas a propor soluções extrajudiciais e multidisciplinares na cidade Três Rios – RJ, a fim de diminuir as demandas judiciais, principalmente em decorrência de medicamentos, logo propor parcerias entre os setores públicos, proporcionando uma garantia constitucional a toda população.

Palavras-chave: Saúde pública; Judicialização da saúde; Administração Pública; Sistema Único de Saúde (SUS); Direito à Saúde.

ABSTRACT

First, this study seeks to understand the phenomenon of the judicialization of healthcare in Brazil, given the acceleration of litigation throughout the country. Similarly, it can be observed that the phenomenon in question, "judicialization of healthcare," primarily triggers litigation concerning medications and, secondly, specialized and high-cost medical treatments for the population. Next, it seeks to understand the challenges faced by the Judiciary in fulfilling the rights established in the 1988 Constitution, in order to observe the applicability of the Right to Health. However, it also analyzes the risks that the atypical function of the Judiciary poses to its relationship with the other branches of government, making its decisions a major influence on the theory of checks and balances. This study aims to conduct a

[44]Orientando e Pesquisador do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Cientifica (PIBIC) – Acadêmico do 7° período do curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – Univértix.
[45]Bacharel em Direito – Especialista em Direito Administrativo pela PUC/MG - Mestre em Direito Constitucional pela UFF – Docente da Faculdade Vértix Trirriense – Univértix.

qualitative and quantitative analysis of the phenomenon at the national level, as well as evaluate judicial processes in the municipality of Três Rios – RJ, covering the period from January 2022 to January 2023. The research tools utilized the academic platforms Scielo, Google Scholar, and Academia.edu, as well as data provided by the National Council of Justice (CNJ), and research conducted in the pilot municipality itself. Finally, this work will seek alternatives to propose extrajudicial and multidisciplinary solutions in the city of Três Rios – RJ, in order to reduce judicial demands, mainly related to medications, and thus propose partnerships between public sectors, providing a constitutional guarantee to the entire population.

Keywords: Public health; Judicialization of health; Public Administration; Unified Health System (SUS); Right to Health.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo alude sobre os efeitos da judicialização do Direito à saúde no Estado Brasileiro, tendo em vista, uma crescente procura pelos tribunais de justiça (TJs) para a efetivação desta garantia constitucional. Assim, o Direito à saúde ao qual é assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), vem enfrentando patologias ao longo de sua aplicabilidade, seja por falta de recursos ou por uma má gestão da administração pública.

De acordo com, Ventura M. S. (2012, p.13) defende em sua tese de doutorado, que o "fenômeno da judicialização da saúde, requer compreensão mútua das racionalidades jurídicas, médicas e da saúde pública na aplicação do direito à saúde", pois além de existirem desafios quanto a judicialização da saúde, e uma matéria onde necessita de direcionamento de diversas áreas, tal como aplicabilidade dos recursos públicos até os métodos consensuais entre a população e os entes-federativos.

Todavia, é evidente que os recursos recebidos são escassos, e com isso afetando principalmente os entes federados municipais, uma vez que, tratamento primário dar-se-á pelos municípios. Contudo, não podemos apenas focar em judicializar todos os problemas de saúde, visto que, estaríamos inflando o Poder Judiciário com responsabilizações do Poder Executivo. Mas também, vale a busca por novas políticas públicas, com intuito de nortear inovações na aplicabilidade do Direito à saúde, como sugere Carvalho, *et al:*

> Há de se buscar mais eficiência na formulação de políticas públicas, com parâmetros de monitoramento baseados em evidências científicas, para que sejam efetivados a garantia do uso e o acesso racional às tecnologias, aos medicamentos e a uma rede de serviços de qualidade, sem a necessidade da intervenção do Judiciário. Tais medidas vão ao encontro das garantias constitucionais do direito à saúde e ao aumento da equidade na sociedade (Carvalho, *et al.* 2021, p. 6).

Desta forma, é necessário que busquemos alternativas quanto a efetivação do Direito à saúde, fazendo com que as normas constitucionais sejam cumpridas de formas célere e eficaz, já que a população brasileira busca pelo judiciário, pois procuram respostas rápidas, para obtenção dos direitos constitucionais.

Em meio à sociedade brasileira, é notório a divisão social, de modo que, as classes mais pobres sofrem a todo instante e não apenas no momento atual, mas em toda sua existência. Fazendo com que o Princípio da Igualdade presente em nossa Carta Magna de 1988, não alcança êxito em sua aplicabilidade. Contudo, ainda é um desafio a formulação de estratégia e políticas públicas, em virtude da dimensão territorial do país, sendo ainda ineficazes os métodos aplicáveis, tornando uma nação defeituosa e um sistema de administração público falho.

Entendesse que, a judicialização da saúde é um meio mais rápido de obter-se os direitos garantidos, conforme (Freitas, *et al,* 2020, p. 2) "problematizam a questão apontando que a judicialização tem se tornado uma via mais efetiva, influenciando o cotidiano da gestão e a alocação de benefícios.".

Assim, ao falarmos de direitos individuais e coletivos adentramos também no referencial do mínimo existencial, que pode ser observado como uma condição mínima de existência digna para o ser humano, fazendo com que o Estado promova políticas e ações que contribuam para uma vida salutar.

> O mínimo existencial pode ser compreendido como as condições mínimas da existência humana digna. Em contrapartida, a reserva do possível é construída a partir do entendimento de que o orçamento público é finito, e os direitos sociais, econômicos e culturais detêm uma quantificação econômica e só devem ser concedidos pelo Estado se houver orçamento disponível. Configura-se, então, uma polarização para justificar a concessão, ou não, da decisão jurídica (Carvalho, *et al*, 2021).

Contudo, as necessidades mínimas da dignidade da pessoa humana, não podem ficar limitadas em orçamentos e economias públicas, pois o Estado poderá alegar sempre a reserva do possível, assim limitando suas ações, uma vez que fica o entendimento de que suas verbas públicas são passíveis de acabar, sendo finitos, assim os direitos sociais devem ser ofertados e concedidos apenas em situações de orçamento disponível.

Logo, observamos que o Judiciário vem tornando-se protagonista nestas ações, segundo Carvalho, *et al* em seu artigo "Judicialização da saúde: reserva do possível e mínimo existencial".

> A judicialização da saúde intensificou-se como meio para a garantia do acesso a bens e serviços de saúde, conferindo ao Poder Judiciário o protagonismo da efetivação do direito à saúde. Assim, ao apreciar alguns julgados referentes à concessão de bens e direitos ligados à saúde, nota-se que é comum a presença dos termos "mínimo existencial" e "reserva do possível" como principais fundamentos das decisões. Na maioria das vezes, o primeiro é utilizado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou por advogados em defesa daqueles que têm seu direito à saúde obstado. O segundo geralmente é usado como argumento pelo Estado em sua resposta para se negar a conceder o direito almejado (Carvalho, et *al.* 2021).

É importante ressaltar que o princípio da reserva do possível não pode ser utilizado como forma de blindagem para o Estado, fazendo com que ele não cumpra seu papel estatal promovendo a aplicabilidade dos direitos sociais, principalmente o Direito à saúde. Já que, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no seu Art. 196, evidência de forma explicita em seu *caput*:

> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

Sendo evidente a obrigatoriedade por parte do Estado em proporcionar este benefício, de forma ampla e igualitária a todos.

2. JUSTIFICATIVA

Na atual conjuntura em que é vista a sociedade brasileira, é incontestável a separação de classes que ocorre em nosso cenário social, de modo que pode ser observado polaridades diversas em nossa coletividade, partindo de uma classe muito humilde, onde não se conhece nem o saneamento básico até riquezas incontáveis. No entanto, ambos os lados representados e conduzidos pela mesma normatização, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que em suas entrelinhas reprime a desigualdade e a injustiça, tornando todos os cidadãos iguais perante a lei sem qualquer tipo de distinção.

Apesar disso, a realidade vivenciada por cada brasileiro é o oposto das escritas elegante e simbólicas do nosso constituinte. Tonando-se claro e indiscutível que, enquanto em um lado é repleto de haveres e tesouros a outra camada social chora e clama pelos direitos básicos para a sobrevivência.

Diante desses fatos, o Direito à saúde vem sofrendo cada vez mais com sua valia no Estado Brasileiro, em virtude de ser lesado por nossos próprios gestores, em função de inúmeras irregularidades dentro da administração pública, ineficácia, má gestão, repasses divergentes e até pela falta de verbas públicas.

Nessas circunstâncias, é notório que os tribunais de justiça (TJs) sejam utilizados como via a fomentar a aplicabilidade das normas constitucionais. Dada a conjuntura da problematização, a saúde, extrapola a competência das comarcas, uma vez que a vida é o nosso maior bem.

Nesse sentido, em harmonia com (Freitas, *et al,* 2020, p. 9) o fenômeno da judicialização no Brasil, aponta em (69,59%) para medicamentos, sendo o estado do Rio de Janeiro (RJ) o segundo colocado no ranking das pesquisas com (13,64%).

A busca pela judicialização da saúde, vai além da efetivação do próprio direito estabelecido em nossa Constituição Federal de 1988, pois entende-se pela entrega do pleito ao qual foi solicitado pelo profissional de saúde, sendo eles medicamentos, tratamentos, inovações tecnológicas entre outras.

Dessa forma, em maioria, acaba sendo concedido os benefícios, já que as ações postuladas ao Poder Judiciário, em se tratar de Direito à Saúde, cabe aplicabilidade de tutela de urgência[46], prevista na lei nº 13.105/2015, que instaurou o Novo Código de Processo Civil - (CPC/2015).

À vista disso, em concordância com o (*Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, 2024, p.8), é possível verificar que a busca pela judicialização de medicamentos em âmbito nacional e de (69,1%), sendo este objeto item disparado na região sudeste contando com (68,9%) dos pleitos judicializados, dados de acordo com o (CNJ, 2019).

Logo, o fenômeno da judicialização da saúde, evidência uma busca por medicamentos, de tal modo, demonstrando uma falha e uma lacuna de uma gestão pública ineficiente, contudo, podendo ser revertido, em um ambiente de conciliação e intercomunicação entre os órgãos e entidades públicas, proporcionando políticas para minimizar os conflitos, permitindo um maior cuidado com o usuário do Sistema Único de Saúde (SUS).

3. QUESTÃO PROBLEMA

A questão norteadora deste trabalho consiste salientar e buscar os problemas envolvendo a judicialização ao Direito à saúde, pois para muitos a única saída é procurar a justiça, utilizando de uma "solução" mais rápida e eficaz, a busca pelo Poder Judiciário, o que se tem elevado consideravelmente em todo território nacional. Em busca de resultados e

[46]"Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo" (Código de Processo Civil, 2015).

conclusões eficazes, utilizaremos o município de Três Rios – RJ como cidade piloto para o presente artigo, analisando métodos e soluções para evitar a judicialização da saúde.

4. OBJETIVO

O exposto artigo busca estudar o fenômeno da judicialização da saúde, bem como pesquisar soluções e mecanismos extrajudiciais/multisetoriais para diminuição dos litígios em face de medicamentos.

4.1 Objetivo Específico

Analisar os litígios referentes a perpetração do Direito à saúde e sua aplicabilidade.
Avaliar as demandas judiciais, na matéria Direito à Saúde, envolvendo o município de Três Rios – RJ, no período de janeiro de 2022 a janeiro de 2023.
Elaborar um estudo em fase de soluções extrajudiciais para a judicialização da saúde.
Analisar o comportamento da gestão pública em decorrência aos litígios sobre Direito à saúde.
Buscar soluções, à fim de criar uma interlocução entre os entes envolvidos nas ações de judicialização em prol do Direito à saúde.

5. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Podemos afirmar que a Carta Magna de 1988 é e sempre será um instrumento que funcionará como um “divisor de águas”. Garantindo direitos fundamentais em seu texto, possibilitando uma sociedade equilibrada e justa, de forma que o constituinte teve a responsabilidade de garantir e certificar direitos coletivos e individuas em toda sua estrutura, instituindo um Estado Democrático.

Entretanto, nem tudo que está normatizado é visto em prática, sendo notório em nossa sociedade a desigualdade social, cultural e estatal espalhando-se como um “câncer” em nosso meio. Assim, dividindo nosso corpo social em um desbarrancado de injustiças e dissemelhança entre os mais bem estruturados economicamente e os que sofrem com a vulnerabilidade social.

Tendo em vista, a busca desenfreada pela judicialização do Direito à saúde. Sendo, diversos fatores causadores deste feito, em consideração a falta de recursos públicos até a má gestão da Administração, provocando uma problematização estatal no qual, possibilita que o

judiciário tome decisões para o poder executivo, uma vez que, sua procura é como a última via de recurso daqueles desprovidos de direitos, assim surgindo como uma "luz no fim do túnel", de tal modo afirma (Pereira, 2015, p. 2) em que a sociedade brasileira ainda vive em extremos de direitos em um Estado repleto de Direito. Assim, podemos observar:

> A exclusão social e econômica, decorrente de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade da lei, causando a invisibilidade dos extremamente pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições (Vieira *apud* Pereira, 2015).

Assim, o Poder Judiciário, por ser a última via, acaba atuando de maneira direita em situações de funções atípicas a sua competência, impactando diretamente na administração pública, à medida que suas decisões impõem sobre os outros entes estatais obrigatoriedade de disponibilizar recursos para atender demandas pleiteadas.

Com isso, tornando um cenário complexo entre os poderes expressos no Art. 2° - CF/88, que versa sobre a independência e harmonia entre os poderes, deixando sensível a aplicabilidade do (c*hecks and balence)*[47]. Segundo a ideia defendida por (Streck, 2009), deve se ter muito cuidado com os excessos por parte dos poderes, visto que o caminho mais eficaz para o cumprimento da democracia e dos direitos fundamentais, e o diálogo e a e a busca por soluções de igualdade e equilíbrio. Nesta esteira, vejamos:

> Na visão da teoria do discurso sustentada por Habermas, a lógica da divisão de Poderes exige uma assimetria no cruzamento dos Poderes do Estado: em sua atividade, o Executivo, que não deve dispor das bases normativas da legislação e da justiça, subjaz ao controle parlamentar e judicial, ficando excluída a possibilidade de uma inversão dessa relação, ou seja, uma supervisão dos outros dois Poderes através do Executivo. A lógica da divisão de Poderes não pode ser ferida pela prática de um tribunal que não possui meios de coerção para impor suas decisões contra uma recusa do parlamento e do governo (Streck, 2009, p. 29).

Contudo, podemos ainda observar que a alta na procura por judicializar a saúde pública, demostra a falta de cuidado e amparo para com a população, por parte dos gestores públicos.

> Destaca-se, neste âmbito, a necessidade de se estabelecer um padrão de assistência e/ou critérios para a incorporação e o acesso aos procedimentos e insumos na assistência pública à saúde que conduzam à equidade e integralidade no acesso a este bem de saúde, tornando a assistência farmacêutica mais efetiva. Pode-se dizer,

[47] "A Teoria da Separação dos Poderes conhecida, como Sistema de Freios e Contrapesos, assim os poderes do Estado em conformidade com a teoria, são divididos em: Legislativo, Executivo e Judiciário. Fazendo com que não haja hierarquia entre eles, tornando-os poderes harmônicos e independentes, logo com a finalidade do poder freie o poder, para que não ocorra abusos do mesmo" (Barbosa; Saracho, 2018).

> portanto, que a ampliação da atuação do sistema de justiça no acesso à assistência à saúde tem repercussões sobre a gestão, influenciando na tomada de decisão dos profissionais envolvidos, e que, ao menos em parte, decorre das deficiências da própria administração pública (Ventura, *et.al*, 2010).

Em uma convicção judicial, a utilização dos tribunais para litígios ligados à saúde impacta diretamente em uma assistência técnica por parte do poder judiciário, para a aplicabilidade das normas, de maneira que as proteja para que não haja abusos para com a sociedade por parte de outros entes.

Ante ao exposto, faz com que busquemos soluções plausíveis entre essas instituições, de modo que possamos apreciar e alcançar decisões de maneira a cooperar com as entidades governamentais sem que sejam passiveis de judicializações. Bem como, entender e pesquisar alternativas e resultados para uma aplicabilidade de maior eficiência na gestão pública, assim, fazendo jus ao art. 37 da CF/88 que é expresso em seu caput a eficiência como um princípio da administração pública.

6. METODOLOGIA

A pesquisa realizada a respeito da temática vigente configura-se de natureza descritiva e explicativa, uma vez que visa, por meio da análise de trabalhos de diversos doutrinadores como Beatriz Cristina de Freitas e outros autores na obra "A Judicialização da saúde no sistema público e privado de saúde: uma revisão sistemática", Maria Socorro de Araújo Dias e outros autores na obra "Judicialização da saúde pública brasileira, Mirian Ventura em sua tese de doutorado "O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde", como outros diversos especialistas na busca pela compreensão das possíveis causas referentes os grandes litígios envolvendo o Direito à saúde".

Do mesmo modo, caracteriza-se também por uma pesquisa de teor documental e exploratória, no qual busca fenômenos atuais inseridos em seu próprio contexto; nesse sentido, caracterizam-se como uma análise com ênfase na descrição e na relação de situações que envolvem o fenômeno investigado, observando uma análise quantitativa e explorando os processos judiciais envolvendo a saúde pública, tendo como base o município de Três Rios – RJ.

De maneira, onde serão analisados os processos judiciais, que tenha como Réu o Município supramencionado, no período de janeiro de 2022 a janeiro de 2023, ao qual será

avaliado as demandas dos litígios, bem como avaliar se seus pedidos encontra-se com tutelas de urgência e em caso de medicamentos, se os mesmos enquadra-se nos programas de distribuição farmacêutica dos entes federativos.

Ademais, é saliente ressaltar que o estudo no decorrer da construção do presente artigo encontra-se em fase de andamento, pois trata-se de uma pesquisa estrutural e interdisciplinar, à proporção que envolve diversos setores sociais e entes estatais para uma melhor análise dos dados. Desse modo, o presente artigo tem como metodologia buscar os seguintes momentos. Sendo eles: (i) Levantamento bibliográfico, nas plataformas acadêmicas google acadêmico e Scielo, no período dos últimos cinco anos, com os descritos "judicialização à saúde", "Direito à saúde". Seguindo as análises dos artigos que versa sobre os referenciados títulos para a complementação e continuidade deste trabalho; (ii) Levantamento dos processos direcionados à saúde no âmbito municipal da cidade de Três Rios – RJ; e (iii) Compor e sistematizar possíveis formas de soluções envolvendo conflitos entre os entes do processo judicial na temática em relação à saúde. Esse projeto de pesquisa faz parte do programa institucional de bolsas de iniciação científica (PIBIC), e será desenvolvida em decorrer do ano de dois mil e vinte e quatro (2024) até o mês de dezembro do mesmo ano.

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em primeiro momento as análises desta presente pesquisa, busca analisar como marco temporal os processos de judicialização ao Direito à Saúde no período de janeiro de 2022 a janeiro de 2023, tal como buscar soluções e métodos para conflitos de judicialização em matéria de medicamentos ou insumos de saúde.

Conforme mencionado anteriormente, foram analisados 59 (cinquenta e nove) ações judiciais, as quais, tinham como Réu o Município de Três Rios/RJ. Contudo, vale destacar, que 28 (vinte e oito) processos, o objetivo principal era a Judicialização de Medicamentos.

Insta salientar, que ao todo, foram propostos e pedidos 88 (oitenta e oito) medicamentos, que foram coletados em dados apensos, é contribuíram para a elaboração da "Avaliação Processual dos Indicadores das Demandas Judiciais" (Tabela 1)[48].

[48]Em decorrência da quantidade de páginas, não foi possível anexar a tabela junto ao artigo, em virtude do edital do presente fórum limitar em 12 páginas o presente artigo. Entretanto, os dados utilizados no item 4 "Resultados e Discussão", foram transportados em forma de texto para este trabalho.

Nesta esteira, vale mencionar, que as ações para concessão de medicamentos, em suma maioria acarreta o pressuposto da tutela de urgência, prevista no ordenamento jurídico brasileiro, exposto no art. 300 do CPC/15.

Com isso, poderá se observar na tabela supramencionada, que a exacerbação do processo judicial em face de medicamentos é uma demanda crescente e imensurável, visto que, os deferimentos de "Tutelas de Urgência", em grande parte ou quase sempre, são "Deferidos", sem nenhum tipo de ressalva.

Na análise feita em face do Município de Três Rios/RJ, de um conjunto de 28 (vinte e oito) pedidos de liminar de urgência, apenas, 1 (um) "Indeferido". Esse baixíssimo percentual de 3,57% (três inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento), gera uma preocupação ao sistema de saúde, pois, a demanda da medicação é alcançada sem nenhuma dificuldade.

Por um outro ângulo, existe uma grande preocupação com o fenômeno da Judicialização da Saúde no Brasil, podendo ser uma vertente de "GARANTIAS E PRIVILÉGIOS", por mais que seja interessante, a população buscar por seus 'Direitos e Garantias", está procura enfreada por um acesso mais rápido a Saúde, produz, um sistema público mais precário e cada vez mais desorganizado.

Embora ainda em desenvolvimento, este projeto, com os dados colhidos, pode observar, que o modelo assistencial adotado atualmente, corrobora, com a alta das ações judiciais. Uma vez que, os profissionais da saúde, não adota os itens padronizados pelo SUS (SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE), em suas respectivas dimensões, nem a nível federal com a RENAME (RELAÇÃO NACIONAL DE MEDICAMENTOS), bem como, desacreditando da REMUME (RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS).

Mesmo sendo desprestigiada por diversos médicos e profissionais do Sistema Público, a REMUME, ainda é e será a principal porta de acesso aos fármacos pela população, em decorrência de estar centralizada dentro dos municípios e ser acessível a atenção básica. Contudo, ainda é possível observar na tabela 2, em seguida, uma resistência em utilizar os medicamentos ofertados pelo sistema único de saúde, pois, a presença de 88 (oitenta e oito) medicamentos listados, apenas 12,50% (doze inteiro e cinquenta centésimos por cento), são ofertados a população através da REMUME.

Listas Oficiais	nº	%
REMUME	11	12,5
RENAME	6	6,82
NÃO PERTENCE	71	80,68
TOTAL	88	100

REMUME – Relação Municipal de Medicamentos; RENAME – Relação Nacional de Medicamentos; Tabela 2; Fonte própria.

Por ainda ser uma pesquisa em andamento, não foi possível concluir as comorbidades envolvendo cada processo, da mesma forma, que os valores relacionados a cada medicamento ainda estão sendo levantados.

A classificação "NÃO PERTENCE" na tabela 2, supracitada, refere-se a medicamentos, aos quais não são fornecidos pelo sistema único de saúde, entretanto, podendo estes ser substituídos com indicação médica e profissional, para medicamentos disponíveis na atenção primária. Assim, mantendo seu princípio ativo inalterado, modificando apenas o fornecedor ou fabricante.

Apesar dos indicadores demonstrar uma conquista de quase 99% (noventa e nove porcento) do aproveitamento das tutelas provisórias, neste momento, não é possível demonstrar o benefício da judicialização em face do "TRATAMENTO DE SAÚDE". Pois, os trâmites e a morosidade processual, acarretam para uma paralisação do fornecimento desses fármacos.

Ademais, podendo proporcionar riscos mais inerentes àquele que judicializar, podendo acarretar até o óbito do paciente/autor, em razão dos procedimentos processuais, definidos pela Lei 13.105 de 2015 – (Código de Processo Civil – CPC). Dessa forma, as pesquisas apontam, que a judicialização deve ser utilizada apenas em doenças crônicas ou casos urgentes.

Sendo a atenção básica a porta de entrada da população para o sistema único de saúde (SUS), e necessário a realização de medidas e estratégias voltada a fortificar e intensificar o tratamento, logo que identificado a patologia.

Diante de mecanismos e soluções, este projeto, tem como finalidade, buscar estratégias sanitárias e de serviços de saúde, a fim de efetivar a desjudicialização da saúde que hoje encontra-se em níveis elevados. Conforme, explana Delduque e Castro (2015):

> A Mediação Sanitária é um modelo alternativo de resolução de conflitos na área da saúde. As relações de saúde transcendem a ótica bilateral do médico com o paciente, para envolver muitos outros atores presentes em um sistema de saúde, advindo, daí, conflitos de toda a ordem, internos e externos ao sistema, criando condições para a judicialização. Conflitos internos (como os assistenciais, organizativos e conflitos entre profissionais) geram desgastes e judicialização, como também fazem os conflitos gerados fora do sistema, mas com reflexos diretos dentro dele, assim como os conflitos sociais e conflitos legais igualmente geram a judicialização (Delduque; Castro, 2015, p. 512).

Buscando alternativas de mediação, a proposta e integrar os órgãos e as secretarias, para alcançar o objetivo central o direito fundamental a saúde, sem a necessidade de judicializar. Como exemplo, pode-se pensar em utilizar a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), em uma aplicação em âmbito municipal, bem como o projeto da Defensoria Pública do Rio Grande do Norte, que reduziu em 50% (cinquenta porcento), suas ações de Judicialização de Saúde.

Para ambos os modelos, se faz necessário a cooperação entre os Poderes, suas secretárias e seus órgãos, com a observância de alcançar o planejamento estrutural e a fim de identificar a melhor solução de conflito, reduzindo os gastos de um processo, bem como freando o fenômeno da judicialização.

Vale destacar, que os resultados e discussão, ainda não puderam ser finalizados, pois, a pesquisa, ainda encontra-se em fase executória.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao exposto, neste momento ainda não é possível esboçar uma conclusão da pesquisa, visto que o projeto está em fase de consecução das medidas de conciliação, em prol da diminuição da judicialização.

Logo, é necessário destacar, que a pesquisa continuará ativa, ao longo do ano de 2025, para que possamos almejar o melhor resultado desta obra, de modo a alcançar um resultado proveitoso para ambas as partes demandantes da judicialização da saúde.

Portanto, ao encerrar esta etapa, trazemos à baila que a adoção de um protocolo de analisasses junto ao comitê ou câmara de avaliação de judicialização, ocorrerá para detalhar a condição geral de cada paciente com suas especificidades clínicas, buscando métodos e alternativas paralelas as suas patologias.

Assim, tendo em vista alcançar um tratamento eficaz e humanizado aos cidadãos, as alternativas terapêuticas ais quais poderão ser apuradas pelas comissões ou câmara de

avaliação, diminuirão os custos e aumentará as possíveis possibilidades para ofertar um resultado célere e competente ao tratamento dos munícipes doentes. A vista disso, evitando que o paciente recorra ao Poder Judiciári

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 09 jun. 2019

Barbosa. O. P. de A; Saracho. A. B.; 2018. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)**; TJDFT. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske. Acesso em: 25 ago. 2024.

Carvalho, É. C.; Soares, S. S; Farias, S. N; de Andrade , K. B.; Souza, P. H; Branco, V. N; Souza, N. D. (10 de Dezembroo de 2021). **Judicialização da Saúde:** Reserva do Possível e Mínimo Existencia. Paraná: Susanne Elero Betiolli.

DELDUQUE, Maria Célia; CASTRO, Eduardo Vazquez de. A.; Mediação Sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p.506-513, abr-jun, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042015000200506&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 02 jul. 2024.

DIAS, Maria Socorro de Araújo; GOMES, Diógenes Farias; DIAS, Thaís Araújo; SILVA, Lielma Carla Chagas da; BRITO, Maria da Conceição Coelho; NETO, Manoel de Castro Carneiro. Judicialização da saúde pública brasileira. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 6, nº 2, 2016 p. 132-14.

Escobar, Machado e Pessoa. A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO: Uma discussão à luz do princípio da fraternidade. **Revista UniRio**; 2021. Disponível em: https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/view/96/96. Acesso: 15 ago. 2024.

Freitas B. C; Fonseca E.P; Queluz DP; **A Judicialização da saúde nos sistemas público e privado de saúde:** uma revisão sistemática. Interface (Botucatu). 2020; 24: e190345.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões Sobre as Críticas à Judicialização dos Direitos Prestacionais. **Quaestio Juris**, Vol. 8 n. 3 (2015).

Silva, Miriam Ventura da. **O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde.** / Miriam Ventura da Silva, 2012.

Ventura. M; Simas. L; Pepe. V. L.; & Scharamm. F. R; (2010). Judicialização da saúde, acesso a justiça e a efetividade do direito à saúde. Rio de Janeiro: **Physis Revista de Saúde Coletiva**.

BOAS PRÁTICAS RELIGIOSAS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO PASTOR ANTÔNIO GOMES (IPAG) EM SÃO MATEUS/ES

Jakeline Martins Silva Rocha[49]

RESUMO

O presente estudo analisa a contribuição das boas práticas religiosas desenvolvidas pelo Instituto Antônio Gomes (IPAG), sediado na cidade de São Mateus/ES, para a efetividade dos direitos fundamentais no âmbito das políticas públicas de inclusão e cidadania. O problema de pesquisa consiste em compreender de que forma as ações de cunho religioso e social realizadas pelo IPAG - como a distribuição de cestas básicas, aulas de música, oficinas de artesanato para mulheres e palestras sobre o enfrentamento às drogas e à violência contra a mulher - podem ser compreendidas como instrumentos de promoção da dignidade humana e da justiça social, em consonância com os princípios constitucionais e a democracia participativa. A metodologia empregada é de natureza qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise documental, fundamentada na teoria dos direitos fundamentais[50] e nos estudos sobre relações entre religião e esfera pública[51], bem como no princípio da liberdade religiosa articulado no Estado Constitucional Democrático brasileiro[52]. O referencial teórico ancora-se na sociologia da religião e na teoria constitucional contemporânea, compreendendo a religião não como um elemento de proselitismo, mas como agente de transformação social e fator de fortalecimento da coesão comunitária. Os resultados apontam que o engajamento religioso, quando orientado por princípios éticos e solidários, atua como instrumento de concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, promovendo justiça distributiva, inclusão e proteção de grupos vulneráveis. As considerações finais evidenciam que as boas práticas religiosas do IPAG expressam um modelo de governança colaborativa, em que sociedade civil e instituições religiosas contribuem para a

---

[49]Doutoranda em Ciências das Religiões pela Faculdade Unida.

[50]SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

[51]MENDONÇA, Antônio Gouvêa. **O protestantismo e a cultura brasileira.** São Paulo: Loyola, 2008; RIBEIRO DE OLIVEIRA, Pedro A. **Religião e sociedade na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2013; ROSSI, Luiz Alexandre. **Religião, cidadania e políticas públicas.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2019.

[52]MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa. Religião e direitos fundamentais: o princípio da liberdade religiosa no Estado Constitucional Democrático brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 18, p. 225–242, jul./dez. 2011.

efetividade dos direitos fundamentais, reforçando a dimensão prática da democracia e da cidadania em contextos locais.

Palavras-chave: Boas práticas religiosas. Direitos fundamentais. Cidadania. Inclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

MENDONÇA, Antônio Gouvêa. **O protestantismo e a cultura brasileira**. São Paulo: Loyola, 2008.

RIBEIRO DE OLIVEIRA, Pedro A. **Religião e sociedade na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2013.

ROSSI, Luiz Alexandre. **Religião, cidadania e políticas públicas.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2019.

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa. Religião e direitos fundamentais: o princípio da liberdade religiosa no Estado Constitucional Democrático brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 18, p. 225–242, jul./dez. 2011

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

IX CONGRESSO JURÍDICO DO NORTE CAPIXABA