

# *BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA*

*Vol. 12, nº 12 outubro/dezembro de 2025*





Associação Nacional  
dos Procuradores  
da República

# EXPEDIENTE

## BOLETIM DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DA REPÚBLICA

### DIRETORIA BIÊNIO 2025-2027

**José Schettino**

Presidente

**Ana Paula Mantovani**

Vice-Presidente

**Carlos Bruno Ferreira da Silva**

Diretor de Assuntos Institucionais

**Danilo Dias**

Diretor de Assuntos Legislativos

**Delson Lyra da Fonseca**

Diretor de Aposentados

**Fábio Magrinelli Coimbra**

Diretor Financeiro

**Luana Macedo**

Diretora de Assuntos Jurídicos

**Maria Emilia Corrêa da Costa**

Diretora Cultural

**Renan Paes Felix**

Diretor de Comunicação Social

**Roberta Bonfim**

Diretora Secretária

**Victor Veggi**

Diretor de Assuntos Corporativos

**Zani Cajueiro**

Diretora de Eventos

### CONSELHO EDITORIAL

André de Carvalho Ramos

(coordenador)

Daniel de Resende Salgado

Douglas Fischer

Lívia Nascimento Tinoco

Luana Vargas Macedo

Nathália Mariel Pereira

Thiago Coelho Sacchetto

Thomaz Muylaert de Carvalho Britto

### PRODUÇÃO/ DESIGN COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

André de Carvalho Ramos

### PROJETO GRÁFICO

Pedro Henrique Lino

### CÓDIGO ISSN Nº

ISSN 2965-3266

Periodicidade da publicação: trimestral

Associação Nacional dos  
Procuradores da República  
SAF Sul, Quadra 04, Conjunto C  
Bloco B, Sala 113/114,  
CEP 70.050-900, Brasília-DF

**BOLETIM DOS  
PROCURADORES E DAS  
PROCURADORAS DA  
REPÚBLICA**

# S U M Á R I O

<b>A JUDICIALIZAÇÃO DO CULTIVO DE CANNABIS PARA FINS TERAPÊUTICOS: DESAFIOS JURÍDICOS E OS LIMITES DO DECISIONISMO JUDICIAL .....</b>	<b>9</b>
(Renee do Ó Souza e Rogério Sanches Cunha)	
<b>DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA: DILEMAS CONTEMPORÂNEOS .....</b>	<b>14</b>
(Luis Augusto de Carvalho e Glaucivância Cândida Pereira de Carvalho)	
<b>QUADRO DE PROBLEMAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ELETRÔNICA DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
(Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes e Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith)	
<b>AGRONEGÓCIO E MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>37</b>
(Marcelo Muscigliati)	
<b>O BOLETIM INDICA .....</b>	<b>62</b>
(Proteção de Dados Pessoais na Investigação Criminal e no Processo Penal: Garantismo, Eficiência e Standards de Validade – Bruno Calabrich)	

# EDITORIAL

Nesta décima segunda edição, o Boletim dos Procuradores e Procuradoras da República reafirma o papel do Ministério Público Federal como espaço de produção e difusão de reflexão crítica sobre temas centrais para a vida jurídica e social do país. Os textos aqui reunidos dialogam com desafios contemporâneos complexos – da política de drogas à proteção de dados, da desconsideração da personalidade jurídica às políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero e à proteção ambiental –, oferecendo ao leitor instrumentos teóricos e práticos para qualificar sua atuação institucional.

De início, Rogério Sanches Cunha e Renee do Ó Souza, em *A judicialização do cultivo de cannabis para fins terapêuticos: desafios jurídicos e os limites do decisionismo judicial*, examinam questões relevantes sobre o cultivo doméstico de *Cannabis sativa* para fins terapêuticos, especialmente após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 635.659/SP, que reclassificou o porte de maconha para consumo pessoal como infração administrativa. Os autores enfrentam, entre outros pontos, a possibilidade de admissão do cultivo artesanal sem comprometer a segurança e a eficácia do tratamento, a ausência de regulamentação específica da ANVISA e a capacidade do Sistema

Único de Saúde (SUS) de suprir a demanda por medicamentos à base de canabidiol, em especial para pacientes em situação de vulnerabilidade econômica.

Em seguida, Luis Augusto de Carvalho e Glauçivância Cândida Pereira de Carvalho, no ensaio *Desconsideração da personalidade jurídica: dilemas contemporâneos*, discutem os desafios atuais que envolvem a desconsideração da personalidade jurídica, seus conceitos, transformações e conexões com as mudanças sociais e econômicas em curso. Os autores enfatizam que a desconsideração é instrumento essencial para combater abusos no uso da pessoa jurídica, mas seu emprego suscita relevantes dilemas jurídicos, sociais e econômicos. Para eles, o equilíbrio entre a repressão à fraude e a preservação da autonomia da pessoa jurídica deve orientar a aplicação do instituto.

Por sua vez, Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes e Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith, em *Quadro de problemas para implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco no Brasil*, analisam, sob perspectiva jurídico-institucional, a ausência de implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) e seus impactos na utilização de dados para políticas públicas de proteção integral às mulheres

em situação de violência doméstica e familiar, baseadas em evidências. As autoras demonstram, com pesquisa minuciosa, que a inexistência de um sistema eletrônico integrado voltado ao FONAR compromete a produção de evidências qualificadas e, por consequência, a formulação e o aprimoramento de políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Por seu turno, Marcelo Muscoglia-ti, em *Agronegócio e meio ambiente*, discute a intrínseca relação entre segurança jurídica e inovação no contexto dinâmico e desafiador do agronegócio e da proteção ambiental. O texto evidencia que a interação entre esses dois pilares é fundamental para promover um desenvolvimento sustentável, mitigar impactos ambientais negativos e, ao mesmo tempo, assegurar a estabilidade e a previsibilidade necessárias ao setor produtivo.

Na seção “Boletim Indica”, recomenda-se a leitura da obra do Procurador Regional da República Bruno Calabrich, intitulada *Proteção de dados pessoais na investigação criminal e no processo penal: garantismo, eficiência e standards de validade*, lançada, em sua segunda edição, em 2025, pela Editora Juspodivm. Fruto de sua tese de doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, o livro oferece análise robusta sobre o tratamento de dados

pessoais no direito brasileiro e suas implicações para o processo penal, tendo como eixo o equilíbrio entre a eficiência persecutória e a proteção desse “novo” direito fundamental, hoje consagrado no art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal. A publicação constitui instrumento valioso para o aperfeiçoamento técnico de julgadores, membros do Ministério Público, advogados e demais operadores do sistema de justiça criminal, além de representar passo significativo para o amadurecimento da discussão dogmática em torno de tema em franca evolução no cenário jurídico contemporâneo.

Assim, esta edição do Boletim busca ir além da mera sistematização da produção intelectual da comunidade jurídica: pretende estimular o debate qualificado, inspirar novas pesquisas e fortalecer uma atuação institucional comprometida com a defesa da democracia, da justiça e da inclusão em nossa sociedade.

**Boa leitura!**

**José Schettino**

Presidente da ANPR

**Maria Emilia Corrêa da Costa**

Diretora Cultural

**André de Carvalho Ramos**

Coordenador do Conselho Editorial

# OPINIÃO

# A JUDICIALIZAÇÃO DO CULTIVO DE CANNABIS PARA FINS TERAPÊUTICOS: DESAFIOS JURÍDICOS E OS LIMITES DO DECISIONISMO JUDICIAL

**Renee do Ó Souza**

Doutorando em Direito pela FADISP. Mestre em Direito. Promotor de Justiça em Mato Grosso. Professor e autor de obras jurídicas.

**Rogério Sanches Cunha**

Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestre em Direito. Professor da Escola Superior do Ministério Público dos estados de São Paulo, Mato Grosso e Santa Catarina. Coordenador Pedagógico e Professor de Penal e Processo Penal do Curso RSConline. Autor de obras jurídicas.

Especialmente após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 635.659-SP, que reclassificou o porte de maconha para consumo pessoal como infração administrativa, o cultivo doméstico de *Cannabis sativa* para fins terapêuticos tem suscitado intensos debates no âmbito jurídico brasileiro, envolvendo questões que vão desde a interpretação da Lei de Drogas até o alcance dos direitos fundamentais dos pacientes. Nesse contexto, surgem indagações relevantes: é possível admitir o cultivo artesanal sem comprometer a segurança e a eficácia do tratamento? A ausência de regulamentação específica da ANVISA inviabiliza ou flexibiliza o controle estatal sobre essas práticas? E, por fim, seria o Sistema Único de Saúde (SUS) capaz de suprir as demandas por medicamentos à base de canabidiol, especialmente para os pacientes em condições de vulnerabilidade financeira?

Esses questionamentos revelam a complexidade do tema, que se encontra na interseção entre o direito à saúde, o poder regulador do Estado e a tutela dos bens jurídicos relacionados à saúde pública. Este artigo busca explorar os critérios estabelecidos para o cultivo de *Cannabis sativa* para fins medicinais, analisar suas implicações legais e destacar os riscos associados à flexibilização dos controles normativos.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 783.717, proferido em outubro de 2023, estabeleceu um precedente sobre o cultivo doméstico de *Cannabis sativa* para fins terapêuticos no Brasil, de modo, inclusive, a refutar a caracterização de crime nestas hipóteses. Entre esses critérios, destaca-se a necessidade

de um receituário e laudo médico especializado, que são essenciais para comprovar a necessidade terapêutica do paciente. Tanto a prescrição médica, como o laudo devem ser emitidos por um profissional especializado, garantindo que a recomendação para o cultivo seja apropriada à condição de saúde do paciente. A decisão também estabeleceu que a produção da *Cannabis sativa* deve ser realizada de forma artesanal, ou seja, em pequena escala e sem fins comerciais, com o intuito de assegurar que o cultivo seja destinado exclusivamente ao uso pessoal do paciente. Além disso, o cultivo deve ter como único objetivo o tratamento de doenças ou condições médicas específicas, com o uso da *Cannabis sativa* estando diretamente relacionado a uma necessidade de saúde comprovada. Adicionalmente, a decisão abordou um requisito facultativo referente à autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para a importação de medicamentos à base de *cannabidiol*.

A decisão comporta algumas críticas.

A obtenção deste tipo de autorização está regulada pela Lei de Drogas, especificamente nos artigos 2º e seu parágrafo único, e art. 31. Conforme previsto, a legislação brasileira faculta à União a autorização para o plantio de vegetais dos quais possam ser extraídas substâncias entorpecentes, exclusivamente para fins medicinais ou científicos, desde que observadas as condições legais, especialmente no que tange à fiscalização dessa atividade. Portanto, é indispensável, conforme a legislação vigente, que o cultivo de *cannabis* para fins terapêuticos seja previamente autorizado pelo órgão competente da União. Nesse contexto, o Decreto nº 5.912/2006, que regulamenta a Lei de Drogas, confere ao Ministério da Saúde a competência para autorizar o plantio, cultivo e colheita desses vegetais.

Todavia, observa-se que a ANVISA, até o presente momento, limitou-se a editar resoluções que regulamentam os critérios para a importação de produtos à base de *Cannabidiol* para uso próprio, mediante prescrição médica, assim como para a comercialização de produtos derivados de cannabis em farmácias, sem, contudo, disciplinar diretamente o plantio da planta. É inegável que fármacos derivados da *Cannabis sativa* apresentam benefícios comprovados no tratamento de doenças graves, síndromes raras e distúrbios psiquiátricos. Contudo, a ANVISA restringe a administração dessas substâncias a casos em que não haja outras opções terapêuticas disponíveis, conforme previsto no art. 5º da RDC nº 357/2019. A mencionada resolução também impõe limites rigorosos quanto às concentrações e formas de uso dos produtos de *cannabis* para fins medicinais.

Importante destacar que não se pode equiparar o uso de óleos prescritos por médicos especializados ao fármaco produzido artesanalmente a partir do cultivo doméstico de *Cannabis sativa*. A ausência de garantia quanto à manipulação correta da planta e ao controle adequado da concentração e quantidade do princípio ativo inviabiliza a segurança e eficácia do tratamento. Ora, o controle de qualidade do produto é essencial para a eficá-

cia terapêutica, o que dificilmente é garantido mediante a produção artesanal de extratos caseiros, que carecem de controle de qualidade adequado. Assim, a produção de medicamentos para o tratamento de doenças graves exige rigor técnico e supervisão, o que não se verifica em práticas domésticas. Ao contrário, a autorização para a produção domiciliar de fármacos derivados de *Cannabis sativa* expõe o paciente a riscos potencialmente graves, comprometendo não apenas a segurança do tratamento, mas também sua eficácia terapêutica. A produção caseira inviabiliza um controle rigoroso, tanto da manipulação quanto da concentração das substâncias ativas, o que eleva substancialmente os riscos associados ao tratamento. Tal prática dificulta a fiscalização por parte das autoridades competentes, que são incumbidas de garantir a qualidade e a segurança dos produtos utilizados em tratamentos médicos. Assim, é inquestionável que a administração de fármacos por entidades devidamente licenciadas e tecnicamente capacitadas oferece um grau de segurança muito superior à produção caseira de óleos terapêuticos.

Aqueles que defendem a autorização para o cultivo caseiro, sob o argumento de que tal prática reduziria os custos e beneficiaria indivíduos hipossuficientes, falham em considerar a ampla acessibilidade aos medicamentos e tratamentos essenciais proporcionada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A universalidade do SUS assegura o fornecimento de medicamentos indispensáveis aos pacientes, especialmente em casos de alto custo, mediante prescrição médica e, se necessário, por meio de demanda judicial. O Poder Judiciário tem sido acionado com frequência para compelir o Estado a fornecer medicamentos de custo elevado a pacientes carentes, garantindo assim o acesso aos tratamentos sem que o indivíduo precise arcar com o ônus financeiro diretamente. Dessa forma, o argumento baseado na condição financeira dos pacientes não justifica a flexibilização dos rigorosos controles que cercam a produção e a administração de fármacos, sobretudo aqueles oriundos de plantas que possuem substâncias entorpecentes, como a *Cannabis sativa*. A proteção à saúde pública e a segurança dos pacientes devem sempre prevalecer sobre soluções que podem, inadvertidamente, colocar em risco o próprio objetivo do tratamento.

A jurisprudência reforça essa interpretação. No julgamento do *Habeas Corpus* nº 2220963-16.2020.8.26.0000, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que cabe exclusivamente à União, por meio de licença administrativa, autorizar o plantio de *Cannabis sativa* para fins medicinais, com base na Lei de Drogas, e destacou os riscos à saúde pública e à segurança jurídica decorrentes da produção artesanal. No mesmo sentido, a decisão no *Habeas Corpus* nº 2077688-09.2020.8.26.0000 rejeitou a pretensão de plantio para uso medicinal, enfatizando a ausência de comprovação de negativa do SUS em fornecer o medicamento e a necessidade de expertise técnica para a produção. Além disso, o próprio STJ já decidiu que é incabível salvo-conduto para o cultivo de maconha visando a extração do óleo medicinal, ainda que na quantidade necessária para o controle da epile-

sia, posto que a autorização fica a cargo da análise do caso concreto pela ANVISA (RHC nº 123.402/RS, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 23.03.21).

A análise do cultivo doméstico de *Cannabis sativa* para fins terapêuticos evidencia os desafios de harmonizar direitos individuais com a proteção coletiva prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Embora o direito à saúde seja um fundamento constitucional relevante, o excesso de subjetivismo nas decisões judiciais, marcado por uma visão desproporcionalmente benevolente em relação aos pacientes, pode comprometer o equilíbrio necessário entre a autonomia individual e os controles normativos voltados à saúde pública.

Decisões judiciais que ignoram a exigência de regulamentação estatal e desconsideram os mecanismos de fiscalização previstos pela Lei de Drogas abrem precedentes perigosos, que não apenas fragilizam a autoridade reguladora da União, mas também aumentam os riscos de práticas que comprometem a segurança e eficácia dos tratamentos. O decisionismo exacerbado, ao negar os controles estabelecidos pela legislação, pode criar um cenário de permissividade incompatível com os objetivos constitucionais do art. 196 da Constituição Federal, que preconiza a redução dos riscos à saúde pública e a prevenção de doenças e agravos.

Portanto, é indispensável o respeito aos parâmetros normativos estabelecidos para o cultivo e uso terapêutico da *Cannabis sativa*. Apenas assim será possível garantir que o direito à saúde seja exercido de maneira responsável, preservando não apenas os direitos individuais, mas também a segurança coletiva e a qualidade do sistema de saúde pública.

# ENSAIOS

# **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA: DILEMAS CONTEMPORÂNEOS**

**Luis Augusto de Carvalho**

**Glaucivância Cândida Pereira de Carvalho**

Mestrando do Programa de Pós- graduação em Função Social do Direito da Faculdade Autônoma de Direito-FADISP - Analistas Judiciários no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como objetivo discutir os dilemas contemporâneos que envolvem a desconsideração da personalidade jurídica, seus conceitos, transformações e interligação com as mudanças atuais.

A desconsideração é um instrumento essencial para combater abusos no uso da pessoa jurídica, mas seu emprego suscita dilemas jurídicos, sociais e econômicos.

A personalidade jurídica, pilar do direito privado moderno, garante a separação patrimonial entre sociedade e sócios ou administradores. Todavia, essa separação pode ser usada como uma blindagem ilegítima. Para enfrentar tais abusos, a doutrina importou a *disregard doctrine*, consolidada no art. 50 do Código Civil de 2002. A aplicação dessa norma, contudo, não está isenta de complexidades jurídicas e filosóficas, especialmente à luz das exigências do Estado Democrático de Direito.

Segundo VIDO<sup>01</sup> se a autonomia patrimonial for usada de forma abusiva, será necessário afastar o privilégio, sem extinguir a pessoa jurídica, para que os credores possam alcançar bens dos sócios. Na mesma linha, traz à baila MAMEDE<sup>02</sup> que há a necessidade de precisão judicial ao deferir a medida, indicando quais obrigações e pessoas serão atingidas.

Acerca da temática, há duas teorias básicas: teoria maior e teoria menor. Sendo a primeira, aplicada ao caso de desvirtuamento da personalidade jurídica. Já a segunda se caracteriza pelo simples inadimplemento das obrigações da sociedade. A teoria maior, por sua vez, subdivide-se em subjetiva e objetiva. Pela primeira formulação, a desconsideração requer o elemento fraude, enquanto que, pela segunda, basta que se demonstre a confusão patrimonial.

---

01 VIDO, Eduardo. **Manual de direito empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 133.

02 MAMEDE, Gladston. **Direito empresarial brasileiro: sociedades empresárias**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 201.



O ordenamento jurídico brasileiro adotou, como regra, a Teoria Maior da desconsideração da personalidade jurídica, mas a legislação consumerista incorporou a Teoria Menor, por ser mais ampla e mais benéfica ao consumidor, pois não exige prova da fraude, do abuso de direito ou de confusão patrimonial. Portanto, basta a demonstração do estado de insolvência do fornecedor ou do fato de a personalidade jurídica representar um obstáculo ao resarcimento dos prejuízos causados.

## 1. Origem e Evolução Histórica

A construção teórica da desconsideração da personalidade jurídica surgiu como resposta à necessidade de coibir abusos decorrentes da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, principalmente nas relações empresariais. O instituto tem raízes no direito anglo-saxão, especialmente na doutrina norte-americana do “*disregard of legal entity*”, que começou a ser delineada no início do século XX.

Nos Estados Unidos, o marco inicial da doutrina é geralmente atribuído ao caso *United States v. Milwaukee Refrigerator Transit Co.*, julgado em 1905, no qual se admitiu a responsabilização dos sócios por atos fraudulentos praticados sob o manto da pessoa jurídica. A partir desse precedente, os tribunais norte-americanos passaram a admitir a superação da personalidade jurídica quando esta fosse utilizada como instrumento de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

No direito europeu continental, especialmente na Alemanha e na França, o instituto se desenvolveu de maneira mais tímida, devido à maior rigidez das codificações civis. Nesses países, a proteção da personalidade jurídica era mais absoluta, sendo a responsabilização pessoal dos sócios admitida apenas em hipóteses excepcionais, por meio de institutos como o abuso de direito ou a simulação.

No Brasil, a desconsideração da personalidade jurídica foi adotada de forma mais concreta a partir da década de 1990. O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 28, trouxe pela primeira vez uma previsão legal expressa sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica em caso de abuso de direito, excesso de poder, infração à lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social.

Posteriormente, o artigo 50 do Código Civil de 2002 consolidou a previsão legal do instituto no âmbito do direito privado geral, estabelecendo que “em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica”.

O Código de Processo Civil de 2015, por sua vez, inovou ao estabelecer um proce-

dimento específico para a desconsideração da personalidade jurídica nos artigos 133 a 137, garantindo o contraditório e a ampla defesa aos sócios ou administradores que possam ser atingidos pela medida.

A evolução histórica do instituto no Brasil demonstra um crescente esforço do legislador em equilibrar a proteção da personalidade jurídica com a necessidade de combater fraudes e abusos. Contudo, a aplicação prática da desconsideração ainda enfrenta desafios significativos, sobretudo no que se refere à segurança jurídica e à previsibilidade das decisões judiciais.

## **2. Fundamentos Jurídicos e Requisitos**

A desconsideração baseia-se nos princípios da boa-fé, da função social da empresa e no combate à fraude.

Bases normativas principais: - CDC, art. 28: permite desconsideração em casos de abuso ou insolvência. - CC, art. 50: exige desvio de finalidade ou confusão patrimonial. - CPC/2015, arts. 133 a 137: prevê procedimento com contraditório e ampla defesa.

Assim, em suma os requisitos centrais para a caracterização do instituto são dois: o desvio de finalidade – uso da pessoa jurídica para fraudar a lei ou prejudicar credores e a confusão patrimonial – mistura de bens da sociedade e dos sócios.

## **3. Dilemas Contemporâneos**

Apesar da importância do instituto da desconsideração da personalidade jurídica como instrumento de justiça e combate a fraudes, sua aplicação prática tem gerado sérios dilemas no âmbito jurídico e empresarial contemporâneo. O uso indiscriminado, a falta de critérios objetivos e a insegurança jurídica são alguns dos principais desafios enfrentados por juízes, advogados, empresários e credores.

## **4. Banalização do Instituto**

A banalização da desconsideração é uma das críticas mais recorrentes na doutrina e jurisprudência. Em muitos casos, o instituto tem sido aplicado com base apenas na inexistência de patrimônio da pessoa jurídica para satisfazer obrigações, sem a devida comprovação de desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Essa postura contraria a lógica excepcional do instituto, transformando-o, na prática, em uma regra de responsabilização subsidiária dos sócios.

Essa tendência leva a uma relativização excessiva da autonomia patrimonial das empresas, o que pode inibir investimentos, dificultar a constituição de sociedades empresárias e gerar um clima de desconfiança no ambiente de negócios.



Há, portanto, crescente preocupação quanto ao uso excessivo da desconsideração como atalho para a satisfação de créditos, sobretudo em ações consumeristas e trabalhistas. Em muitos casos, ignora-se o incidente previsto no CPC, comprometendo a proteção ao patrimônio pessoal dos sócios e a lógica do direito societário.

## 5. Insegurança Jurídica e Decisões Contraditórias

Outro dilema relevante é a ausência de uniformidade na aplicação do instituto. Tribunais diferentes, e até mesmo câmaras distintas de um mesmo tribunal, adotam critérios divergentes para deferir ou indeferir pedidos de desconsideração. Isso cria um cenário de insegurança jurídica, no qual as partes não conseguem prever com razoável segurança os efeitos de suas condutas nem as consequências jurídicas de suas estruturas societárias.

A insegurança jurídica também se manifesta na dificuldade de distinção entre a responsabilidade objetiva do consumidor (art. 28 do CDC) e a responsabilidade subjetiva do direito civil (art. 50 do CC), o que acarreta decisões ambíguas e pouco fundamentadas, especialmente em ações envolvendo micro e pequenas empresas.

O uso excessivo e indiscriminado da desconsideração pode gerar incertezas quanto à separação entre o patrimônio da empresa e o dos sócios. Isso pode afastar investimentos, principalmente em economias instáveis, pois os empresários temem perder a proteção do limite de responsabilidade.

A desconsideração da personalidade jurídica é um princípio do Direito que permite desconsiderar a separação entre a pessoa jurídica e seus sócios ou administradores, em situações em que a personalidade jurídica é utilizada de forma inadequada, como para fraudes ou abusos de direito. No entanto, a insegurança jurídica relacionada a esse tema tem se intensificado nos últimos anos, refletindo diversas questões.

Um dos principais fatores que contribuem para essa insegurança é a falta de uniformidade na aplicação do conceito pelos tribunais. Diferentes tribunais podem ter interpretações variadas sobre quando e como aplicar a desconsideração, resultando em decisões contraditórias. Isso gera incerteza tanto para os empresários quanto para os credores, que não conseguem prever com clareza quais situações podem levar à desconsideração da personalidade jurídica.

Além disso, a legislação brasileira, embora contenha dispositivos que tratam da desconsideração da personalidade jurídica, como o Código Civil e a Lei de Falências, ainda deixa espaço para interpretações divergentes. A ausência de critérios objetivos e claros para a sua aplicação pode levar a decisões arbitrárias, afetando a confiança nas relações

comerciais.

Por fim, a insegurança jurídica também pode ser agravada por mudanças nas normas e na jurisprudência, que podem ocorrer sem a devida previsibilidade. Isso torna difícil para os empresários se adaptarem às novas exigências e requisitos legais.

Em resumo, a insegurança jurídica em relação à desconsideração da personalidade jurídica no Brasil é um tema complexo, que envolve a aplicação inconsistente da lei, a falta de critérios claros e a necessidade de maior previsibilidade nas decisões judiciais. Essa situação demanda uma maior harmonização da jurisprudência e, possivelmente, uma revisão legislativa para garantir maior segurança às relações jurídicas e comerciais.

## 6. Reversão do Ônus Probatório

Embora o Código de Processo Civil tenha introduzido um procedimento formal para a instauração do incidente de desconsideração (arts. 133 a 137), na prática observa-se, em algumas decisões, uma inversão do ônus da prova, exigindo-se do sócio a demonstração negativa de que não agiu com abuso ou fraude, o que subverte princípios fundamentais do processo civil, como a presunção de inocência e o ônus da prova de quem alega.

## 7. Reflexos Econômicos e Empresariais

A instabilidade provocada pela má aplicação da desconsideração pode desencadear sérios impactos econômicos. Sócios e investidores passam a temer a responsabilização pessoal por dívidas da empresa, especialmente em um cenário de elevado risco econômico. Isso pode levar à retração do empreendedorismo e à informalidade empresarial, além de fomentar práticas societárias defensivas, como a criação de estruturas artificiais para blindagem patrimonial.

Além disso, o uso abusivo do instituto como forma de coagir sócios a pagar dívidas da empresa pode converter o processo judicial em um instrumento de pressão econômica, distorcendo sua função essencial de garantir justiça e equilíbrio nas relações jurídicas.

A tensão entre os princípios da efetividade e da segurança jurídica exige uma abordagem constitucionalizada da teoria da desconsideração. O princípio da proporcionalidade deve guiar a intervenção estatal, exigindo-se a demonstração concreta de desvio de finalidade ou confusão patrimonial, sempre com observância ao contraditório substancial.

No plano econômico, a insegurança jurídica gerada pela aplicação errática do instituto pode desencorajar investimentos, sobretudo em setores de risco. A previsibilidade jurídica é um ativo institucional, fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável.

A jurisprudência brasileira tem desempenhado papel decisivo na definição dos contornos da desconsideração da personalidade jurídica. Diante da generalidade dos dispositivos legais, sobretudo o artigo 50 do Código Civil, a interpretação dos tribunais tornou-se fundamental para estabelecer critérios e limites à aplicação do instituto. No entanto, a análise da jurisprudência revela um cenário de incerteza, com decisões muitas vezes divergentes e sem a devida fundamentação técnica.

## **8. Interpretação Restritiva versus Interpretação Expansiva**

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), nota-se uma oscilação entre uma abordagem mais restritiva e outra mais expansiva. Em decisões como o REsp 1.274.466/SP, o STJ reforça que a desconsideração deve ser aplicada apenas quando comprovado o desvio de finalidade ou a confusão patrimonial, alinhando-se a uma leitura estrita do artigo 50 do Código Civil. Por outro lado, há julgados que demonstram uma aplicação mais flexível, sobretudo em casos envolvendo relações de consumo ou fraudes processuais.

Esse dualismo gera incertezas quanto à correta delimitação dos requisitos do instituto, além de dificultar a previsibilidade de decisões em instâncias inferiores.

## **9. Jurisprudência**

No STJ, há oscilação entre interpretação restritiva (REsp 1.274.466/SP) e expansiva, sobretudo em relações de consumo. O STF, em casos pontuais, reforça a importância do instituto contra fraudes, mas destaca os riscos à livre iniciativa e a necessidade de observância ao devido processo legal.

Nos tribunais estaduais, a fragmentação é ainda maior, com decisões rígidas (TJ/SP, TJ/RS) e outras mais flexíveis (TJ/RJ). A adoção de precedentes qualificados pelo CPC/2015 tende a reduzir divergências.

Nos últimos anos, com a evolução dos precedentes qualificados e a adoção do sistema de precedentes vinculantes (arts. 926 e 927 do CPC), observa-se uma tendência à consolidação de entendimentos mais técnicos e previsíveis. A criação de súmulas e teses repetitivas no âmbito do STJ pode contribuir significativamente para a uniformização da aplicação do instituto, embora isso ainda esteja em processo de maturação.

A jurisprudência também caminha no sentido de valorizar os elementos probatórios do caso concreto, especialmente em relação à comprovação da utilização abusiva da personalidade jurídica, e à exigência de fundamentação específica por parte do juiz ao aplicar a desconsideração.

## **10. Propostas de Aperfeiçoamento**

O Código de Processo Civil de 2015 representou um avanço significativo ao instituir um procedimento específico para a desconsideração da personalidade jurídica (arts. 133 a 137), com previsão de contraditório, ampla defesa e direito à prova. No entanto, ainda há espaço para melhorias, especialmente na delimitação do ônus probatório.

A doutrina sugere o reforço à regra segundo a qual cabe à parte que requer a desconsideração a produção de prova robusta sobre a prática abusiva, coibindo práticas como a inversão indevida do ônus da prova. Uma possível reforma legislativa poderia reforçar essa orientação com base no princípio da legalidade processual e no devido processo legal.

Outra proposta inovadora consiste na criação de um cadastro nacional unificado, no âmbito da Receita Federal ou da Junta Comercial, que reúna informações sobre a atuação de sócios e administradores em diferentes empresas. Essa medida permitiria rastrear práticas reiteradas de abuso por determinados indivíduos, facilitando a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Tal banco de dados também poderia conter registros de desconsiderações anteriores, fraudes comprovadas, falências fraudulentas e outras infrações que fundamentem a aplicação mais criteriosa do instituto.

Do ponto de vista da autorregulação, a promoção de práticas de governança corporativa nas sociedades empresárias — especialmente nas micro, pequenas e médias empresas — pode servir como instrumento preventivo contra abusos. A adoção de regras internas de controle, transparência contábil e distinção clara entre patrimônio empresarial e pessoal dos sócios pode reduzir significativamente o risco de confusão patrimonial.

Além disso, políticas de responsabilidade social empresarial alinhadas à função social da empresa contribuem para fortalecer a legitimidade da autonomia patrimonial e, por consequência, dificultam a aplicação indevida do instituto.

Por fim, é necessário investir em educação jurídica e empresarial, tanto no meio acadêmico quanto no setor produtivo. Muitos empresários desconhecem os limites legais da autonomia patrimonial e acabam, por imprudência, se expondo ao risco de responsabilização pessoal. Campanhas de orientação e inclusão de conteúdos sobre o tema em cursos de administração, contabilidade e direito são caminhos promissores.

## CONCLUSÃO

A desconsideração da personalidade jurídica é uma ferramenta indispensável no ordenamento jurídico brasileiro, concebida para coibir abusos e fraudes perpetrados por meio da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas. No entanto, a expansão de sua aplicação, muitas vezes descolada dos critérios legais e princípios lógicos, tem gerado um

cenário de insegurança jurídica e instabilidade no ambiente empresarial.

Ao longo deste artigo, foi possível identificar os principais fundamentos e requisitos legais do instituto, bem como os dilemas contemporâneos mais sensíveis, como sua banalização, a inversão do ônus da prova, a ausência de critérios objetivos e a discrepância jurisprudencial.

Frente a essa temática, a doutrina e os órgãos legislativos precisam caminhar no sentido de aperfeiçoar o instituto. Isso passa, necessariamente, pela definição mais clara dos conceitos de desvio de finalidade e confusão patrimonial, pela valorização do contraditório e da prova robusta, e pela padronização da jurisprudência por meio de precedentes qualificados. Ao mesmo tempo, é fundamental fomentar uma cultura de boa governança corporativa e responsabilidade empresarial, prevenindo a utilização abusiva da estrutura societária.

Defende-se uma interpretação sistemática e restritiva do artigo 50 do Código Civil, com aplicação subsidiária do CPC de 2015 e respeito intransigente ao devido processo legal. A desconsideração deve ser medida de exceção, não de conveniência. O Judiciário deve buscar um equilíbrio entre a proteção do crédito e a preservação da autonomia patrimonial legítima das pessoas jurídicas.

Em suma, o desafio contemporâneo consiste em impedir que a instrumentalização da desconsideração da personalidade jurídica leve a arbitrariedades, substituindo um problema por outro, e minando os fundamentos do próprio sistema jurídico que busca proteger.

Conclui-se, portanto, que o equilíbrio entre repressão à fraude e preservação da autonomia da pessoa jurídica deve ser o norte da aplicação da desconsideração. Somente com segurança jurídica, previsibilidade e rigor técnico será possível garantir que esse instrumento continue a servir à justiça, sem comprometer a liberdade empresarial e o desenvolvimento econômico do país.

## REFERÊNCIAS

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de Direito Comercial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.

MAMEDE, Gladston. **Direito empresarial brasileiro: sociedades empresárias**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. OLIVA, Milena Donato. **Fundamentos de Direito Civil. Teoria Geral do Direito Civil**, v1. 6. ed. São Paulo: Forense, 2025.

VIDO, Eduardo. **Manual de direito empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2024.

# **QUADRO DE PROBLEMAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ELETRÔNICA DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO NO BRASIL<sup>01</sup>**

**Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes**

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) – Defensora Pública do Estado do Pará.

**Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith**

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará – Advogada e Professora da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA)

## **INTRODUÇÃO**

O artigo analisa, sob perspectiva jurídico-institucional, a ausência de implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) e seus impactos no uso de dados para políticas públicas de proteção integral às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, baseadas em evidências.

O objetivo é apoiar a adoção do formato eletrônico e o aproveitamento dos dados no desenho, monitoramento e avaliação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Emprega-se o método hipotético-dedutivo, articulado ao “*Quadro de problemas de políticas públicas*<sup>02</sup>” e à pesquisa bibliográfica.

A orientação teórica é em Direito e Políticas Públicas, que destaca o papel do Direito na definição de objetivos e instrumentos, na abertura de canais de participação e na estruturação de arranjos institucionais com coordenação e responsabilidades<sup>03</sup>. Como nor-

---

01 Este texto é uma versão resumida do artigo “Quadro de problemas para implementação eletrônica do Formulário Nacional de Avaliação de Risco no Brasil”, publicado na Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v13i1>.

02 RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, 2019, pp. 1142–1167.

03 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política

mas, processos e instituições condicionam a atuação dos atores e a eficácia desses arranjos depende de um arcabouço consistente e cooperativo, o Direito é constitutivo do funcionamento, avaliação e aprimoramento das políticas<sup>o4</sup>. Método e abordagem convergem para aperfeiçoar políticas e arranjos institucionais, tornando-os mais eficazes, legítimos e efetivos<sup>o5</sup>.

Espera-se identificar desafios à implementação eletrônica do formulário e propor intervenções jurídico-institucionais.

### **1. A Situação-Problema: Implementação Eletrônica do Fonar**

Uma “situação-problema” é um problema público considerado relevante que requer uma ação governamental<sup>o6</sup>.

A violência doméstica e familiar contra a mulher, além de ser uma violação de direitos humanos (Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006.), é um problema global que afeta toda a sociedade, sem distinguir categorias sociais ou situação financeira<sup>o7</sup>.

No Brasil, houve aumento preocupante de feminicídios, tentativas de homicídio e registros de violência doméstica (FBSP, 2024), demandando políticas amplas e articuladas de proteção integral.

A Lei n.º 14.149/2021 tornou obrigatória a aplicação do FONAR. O formulário, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi criado para identificar e gerenciar os fatores de risco de mulheres em situação de violência doméstica e familiar e também para subsidiar a atuação do Ministério Público, Poder Judiciário e demais órgãos da rede de proteção (Lei n.º 14.149/2021).

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 5/2020 determina preenchimento prioritariamente eletrônico, integrado a outros sistemas, com versão impressa apenas na impossibilidade (art. 6º) e a compilação dos dados para desenvolver e aprimorar políticas públicas (art. 9º).

Tal diretriz se coaduna com a política de enfrentamento à violência contra a mulher (Lei nº 11.340/2006) e com a centralidade dos sistemas de informação na produção e na difusão de estatísticas oficiais sobre a violência contra as mulheres, para visibilizar

---

de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

04 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico... *Op. cit.*, 2017.

05 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico... *Op. cit.*, 2017; RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas... *Op. cit.*, 2019.

06 RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas... *Op. cit.*, 2019.

07 BIANCHINI, Alice. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar - Artigo 8º. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.



o fenômeno, dimensionar sua magnitude e orientar o planejamento, a implementação e avaliação das ações e de políticas públicas<sup>08</sup>.

O FONAR mapeia as necessidades e orienta a implementação/aperfeiçoamento de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Suas respostas, desagregadas por unidade da federação, podem indicar a necessidade de implementar/fortalecer serviços locais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

No plano político, dados locais sobre fatores de risco são essenciais para o planejamento, execução, reorganização de serviços e a alocação de recursos<sup>09</sup>.

Em 2024 o CNJ anunciou um acordo de cooperação técnica com o CNMP, o Ministério das Mulheres e o Ministério da Justiça e Segurança Pública para digitalizar e integrar o FONAR<sup>10</sup>.

Porém, a efetivação ainda não ocorreu, pois em diversas delegacias o formulário ainda é preenchido manualmente, depois digitalizado e anexado aos processos de medidas protetivas.

Embora o FONAR seja essencial para avaliar e gerir o risco individual, seu uso não pode se restringir ao caso concreto. Para reduzir a violência contra as mulheres, os dados coletados devem alimentar e fortalecer políticas públicas amplas e estruturais de enfrentamento à violência.

## 2. Diagnóstico Situacional: O Contexto Político, Econômico, Social e Cultural

Um diagnóstico situacional avalia o contexto político, econômico, social e cultural para identificar a viabilidade de mudanças relacionadas à situação-problema<sup>11</sup>.

No Brasil, a agenda de políticas para as mulheres se consolidou com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que recebeu *status ministerial* e fomentou alianças entre o governo e organizações não governamentais feministas<sup>12</sup>.

---

08 CARVALHO, Erika Fernanda Marins de; LAGUARDIA, Josué; DESLANDES, Suely. Sistemas de Informação sobre violência contra as mulheres: uma revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, v1. 27, n. 4, 2022, pp. 1273-1287.

09 AZEVEDO, Jéssica Amaral de; OLIVEIRA, Samuel Junio Muniz da Silva. Violência doméstica: a importância das estatísticas criminais e aplicação de políticas públicas de enfrentamento em Minas Gerais. *Libertas Direito*, v1. 5, n. 1, 2024.

10 Novo acordo fortalece formulário de risco para combate à violência doméstica. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novo-acordo-fortalece-formulario-de-risco-para-combate-a-violencia-domestica/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

11 RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas... *Op. cit.*, 2019.

12 SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 89, 2010, pp. 153-170.

Entre 2003 e 2014, implementaram-se os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e incorporaram-se demandas feministas a diversas áreas do governo, com participação social e transversalidade de gênero como eixos estruturantes que viabilizaram a articulação federativa<sup>13</sup>.

De 2015 a 2019, a SPM perdeu o *status ministerial* e sofreu retrocessos que reduziram sua capacidade de ação, com desmonte significativo a partir do ano de 2019<sup>14</sup>.

Em 2024, o cenário volta a ser favorável ao fortalecimento das políticas públicas para mulheres, com retomada do diálogo com movimentos feministas e revalorização da igualdade de gênero e da transversalidade.

Historicamente, a política de enfrentamento à violência contra a mulher alterna avanços e retrocessos: apesar do reconhecimento do problema e da criação de serviços especializados, persistem desafios estruturais e culturais que exigem coordenação entre setores e mudanças institucionais<sup>15</sup>.

A intersetorialidade surge como resposta a práticas fragmentadas, articulando saberes e experiências para planejar, executar e avaliar políticas com resultados sinérgicos, por meio de complementaridade de setores, ações integradas e trabalho em rede voltado às necessidades reais da população<sup>16</sup>.

Embora prevista como diretriz constitucional desde 1988, sua implementação segue incipiente e experimental, muitas vezes dependente da iniciativa dos executores mais que de decisão política<sup>17</sup>.

O enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, requer duas frentes: (i) parcerias entre órgãos setoriais em todos os níveis de governo e com ONGs; e (ii) articulação entre políticas nacionais e locais em saúde, justiça, educação, trabalho e segurança pública<sup>18</sup>.

Os principais entraves são fragmentação estrutural, burocratização, endogenia e

---

13 TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020. **Texto para Discussão**, 2023.

14 TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. De política pública... *Op. cit.*, 2023.

15 SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher... *Op. cit.*, 2010; PASINATO, Wânia. Dez anos de lei Maria da Penha. **SUR**, São Paulo, v. 13, n. 24, 2016, pp. 155-163.

16 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Guaju**. v. 4, n. 2, 2018, pp. 211-230.

17 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade... *Op. cit.*, 2018.

18 **Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy\\_of\\_acervo/outras-referencias/copy2\\_of\\_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres](https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres). Acesso em: 25 jan. 2025.



paralelismo de ações<sup>19</sup>. Inclusive, diagnóstico do Pacto Nacional apontou lógica departamentalizada, exigências burocráticas nas transferências voluntárias, disputas federativas e resistências culturais (patriarcalismo e percepção da violência como problema privado)<sup>20</sup>, desafios que também incidem na situação em análise.

A integração dos sistemas de informação é um nó crítico para viabilizar o FONAR eletrônico, pois a integração intersetorial dos sistemas de informação exige comunicação eficiente entre saúde, segurança pública, assistência social e justiça, superação de barreiras tecnológicas e organizacionais e adaptação dos instrumentos de coleta às demandas de cada setor<sup>21</sup>.

Sem integração de conhecimentos e práticas diversas, a implementação tende a fracassar, pois a segmentação governamental e os saberes setorizados ignoram dimensões subjetivas dos usuários e produzem ações fragmentadas, afastadas de práticas que respeitem a dimensão humana e social<sup>22</sup>.

No campo econômico, políticas públicas dependem de recursos financeiros. Nas delegacias - com escassez de pessoal e infraestrutura - a adoção do formulário eletrônico requer tecnologia adequada e equipes capacitadas para alimentar e qualificar a base de dados. As restrições orçamentárias reduzem a capacidade estatal de implementar o FONAR eletrônico e de coletar, analisar e divulgar dados de forma sistematizada.

No plano social, a parceria Estado-sociedade é decisiva para implementar o FONAR eletrônico, com destaque ao engajamento dos movimentos sociais. O Estado Democrático brasileiro incentiva participação direta e espaços institucionais de controle, mas a descentralização e os processos intersetoriais trazem jogos de poder e conflitos de interesses, exigindo gestão e negociação política frente à diversidade de valores (religiosos, doutrinários, corporativos, mercantis, clientelistas)<sup>23</sup>.

Ainda assim, os movimentos sociais atuam em todo o ciclo das políticas - agenda, alternativas, decisão e implementação - dando visibilidade aos problemas e contribuindo com propostas e execução<sup>24</sup>.

19 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade...*Op. cit.*, 2018.

20 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

21 CARVALHO, Erika Fernanda Marins de; LAGUARDIA, Josué; DESLANDES, Suely. Sistemas de Informação...*Op. cit.* 2022.

22 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade...*Op. cit.*, 2018.

23 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade...*Op. cit.*, 2018.

24 CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, v1. 34, 2021.

No plano cultural, a implementação do FONAR eletrônico enfrenta entraves: compreensão insuficiente, por parte de profissionais, da relevância dos dados estatísticos<sup>25</sup>; percepção do preenchimento como burocracia sem retorno social<sup>26</sup> e falta de perfil, treino e sensibilidade em violência de gênero, o que reduz a eficácia do instrumento<sup>27</sup>.

Esse contexto gera resistência a novas práticas e tecnologias e exige aprendizado contínuo, adaptação de rotinas, pesquisa permanente para avaliar e aprimorar o sistema e investimento de longo prazo em ciência e tecnologia.

A implementação eletrônica do FONAR é uma ação complexa e requer governança coordenada e articulada, envolvendo múltiplos entes, atores externos, coordenação federativa multinível, atuação de grupos de interesse nos três Poderes e participação da sociedade civil<sup>28</sup>.

### 3. Propostas de Soluções Hipotéticas

Solução hipotética é a concepção inicial de um instrumento, instituto ou procedimento, regulável por normas jurídicas, que pode resolver a situação-problema identificada<sup>29</sup>.

Pela abordagem de Direito e Políticas Públicas, é preciso mapear como o Direito estrutura e modela a política: leis e atos infralegais (decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções), organizam a ação estatal, criam arranjos institucionais, mecanismos de *accountability* e participação<sup>30</sup>.

A efetivação do FONAR eletrônico requer o Direito como arranjo institucional, com regras claras de funcionamento, procedimentos, papéis e coordenação entre atores, pois um arcabouço consistente viabiliza descentralização, autonomia, coordenação inter-setorial e integração com outros programas, funcionando como “mapa” de responsabilidade.

---

25 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO AVON; CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA E CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO – CEPIA. *Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

26 CARVALHO, Erika Fernanda Marins de; LAGUARDIA, Josué; DESLANDES, Suely. Sistemas de Informação... *Op. cit.*, 2022.

27 CELESTINO, Amanda Machado. *A viabilidade de uso do formulário nacional de avaliação de risco pelo olhar do policial civil*. 2023. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania, Universidade do Estado de Minas Gerais, 2023.

28 BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. *A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa*. Florianópolis: Sequência, 2022.

29 RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de problemas...* *Op. cit.*, 2019.

30 COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar*. Tradução. São Paulo: Editora UNESP, 2013.



des e evitando sobreposições e lacunas<sup>31</sup>

Dante da lacuna operacional deixada pela Res. Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020 (que institui a política sem detalhar sua execução), a intervenção proposta envolve idealizar e regulamentar instrumentos e procedimentos para garantir coordenação, eficiência e eficácia.

### **3.1. Instituir grupo de trabalho interinstitucional e transdisciplinar**

A adoção do FONAR eletrônico sem integração aos sistemas já usados nas unidades federativas tende a gerar resistência, multiplicar rotinas e sobrecarregar equipes<sup>32</sup>.

Como nem todo pedido de medida protetiva nasce na delegacia — parte vem de Defensorias e da advocacia e muitos sequer têm origem identificada<sup>33</sup> — é indispensável acesso multissetorial (segurança pública, advocacia, Defensorias, Ministério Público e Judiciário) a um sistema integrado, em consonância com a Lei Maria da Penha, que admite requerimento sem boletim de ocorrência.

A solução preferencial é incorporar um módulo do FONAR ao PJe (ou congênero), evitando novos sistemas e integrações dispersas. Essa via permite inserir o formulário no fluxo das medidas protetivas, formar base nacional sob gestão do CNJ e cruzar responsáveis com decisões judiciais, qualificando a análise de risco e a avaliação da efetividade.

Para isso, impõe-se etapa empírica: avaliação conjunta com segurança pública, Judiciário, Defensorias, MP e advocacia; pilotos e testes operacionais; entrevistas com a linha de frente; diagnóstico de capacidades institucionais; e testes com usuárias nas delegacias para definir protocolos sensíveis à vulnerabilidade.

Essa abordagem alinha-se a COUTINHO<sup>34</sup>, que reclama envolvimento de juristas e pesquisa empírica robusta (estudos de caso, *surveys*, entrevistas), com atenção à causalidade, inferências e distinção entre argumentos normativos e análises descritivas.

Para normatizar a coleta eletrônica e o envio de dados ao CNJ, são essenciais transdisciplinaridade e intersetorialidade, pois problemas complexos exigem articular setores e sujeitos com saberes, poderes e interesses distintos, mediante decisões compartilhadas na

---

31 COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito... *Op. cit.*, 2013.

32 CELESTINO, Amanda Machado. A viabilidade de uso... *Op. cit.*, 2023.

33 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO AVON; CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA E CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO – CEPIA. **Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

34 COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito... *Op. cit.*, 2013.

pesquisa, no planejamento e na avaliação<sup>35</sup>.

Propõe-se grupo de trabalho transdisciplinar e intersetorial para identificar necessidades e planejar a operacionalização do FONAR eletrônico, reunindo Direito, Estatística, Sistemas de Informação, Computação, Sociologia e áreas afins, com representação de CNJ, CNMP, Judiciário, MP, Defensorias, OAB, segurança pública e sociedade civil.

### **3.2. Articular o Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público com gestores federais, estaduais e distritais e organismos de políticas para mulheres**

O desenho operacional depende do modelo de integração adotado: incorporar o formulário como módulo do PJe elimina novos sistemas e múltiplas bases; se o PJe não for a plataforma, será preciso compatibilizar sistemas existentes, com acordos interinstitucionais, ajustes tecnológicos e protocolos de comunicação e segurança de dados.

Em ambos os casos, exige-se coordenação entre União, Estados e DF, em articulação com Judiciário, MP, Defensorias, advocacia e sociedade civil, a qual deve vir acompanhada de acordos de cooperação técnica e de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) que assegure recursos de tecnologia da informação e pessoal para a implementação.

### **3.3. Elaborar normas e regulamentos complementares**

São necessárias normas complementares (portarias e instruções normativas) para detalhar os procedimentos operacionais de preenchimento, armazenamento e compartilhamento dos dados do formulário eletrônico. Essas normas devem incluir tanto instruções técnicas do sistema adotado como instituir capacitações que sensibilizem os(as) profissionais para a importância da coleta de dados na construção e no fortalecimento de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

## **4. Contexto Normativo**

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) obriga os Estados a adotar medidas concretas contra a discriminação e a garantir proteção jurídica efetiva (art. 2º, “c”)<sup>36</sup>.

E a Convenção de Belém do Pará<sup>37</sup> determina prevenir, punir e erradicar a violência

---

35 TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade... *Op. cit.*, 2018; BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito... *Op. cit.*, 2022.

36 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. 1979. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

37 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência Contra as Mulheres (“Convenção de Belém do Pará”)**, 1994. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencaoebelem1994.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025



contra a mulher, impor medidas administrativas e jurídicas para conter o agressor, capacitar agentes e coletar dados estatísticos para avaliar e ajustar políticas (arts. 7º, “c” e “d”; 8º).

A Constituição Federal, no art. 226, § 8º, exige mecanismos para coibir a violência nas relações familiares. A Lei 11.340/2006 assegura direitos (vida, segurança, dignidade), determina a implementação de políticas integradas entre esferas e entidades (art. 8º, I), impõe coleta de dados e estudos com recorte de gênero e raça e a incorporação das estatísticas a base oficial (arts. 8º, I; 38), e prevê registro das medidas protetivas em banco específico com acesso para fiscalização (art. 38-A).

Por sua vez, a Lei 14.149/2021 institui o FONAR para identificar fatores e auxiliar na gestão do risco. A Resolução Conjunta 5/2020 (CNJ/CNMP) e a Resolução CNJ 342/2020 detalham a aplicação do formulário e a criação do Banco Nacional de Medidas Protetivas, exigindo coleta e análise de dados para monitorar e avaliar a eficácia das medidas e das políticas.

Esse arcabouço confirma a centralidade do formulário e da coleta, sistematização e divulgação de seus dados no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

## 5. Processo Decisório

O processo administrativo inaugurou a política pública (Res. Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020) e o processo legislativo a consolidou (Lei nº 14.149/2021), vinculando especialmente CNJ e o CNMP.

A execução pode seguir dois caminhos: (i) incorporar o formulário como módulo do PJe (ou congênere), integrando-o ao fluxo das medidas protetivas; ou (ii) compatibilizar sistemas existentes dos diversos órgãos, o que demanda maior coordenação, ajustes tecnológicos e termos de cooperação para garantir interoperabilidade.

Em ambos, o processo administrativo deve definir arranjos jurídico-institucionais, coordenar atores e assegurar recursos. Concluída essa etapa, é recomendável avançar no processo legislativo para uniformizar a execução e vincular responsabilidades nacionalmente. A tomada de decisão no plano orçamentário também é indispensável, pois a política pública requer infraestrutura de TI, pessoal capacitado e formação continuada, devendo constar do planejamento (PPA, LDO, LOA).

A intervenção demanda abordagem integrada, combinando tomada de decisões legislativas, administrativas e orçamentárias para transformar a norma em prática efetiva.

## 6. Etapa Atual do Processo Decisório

À luz do modelo das múltiplas correntes<sup>38</sup>, há problema claro (escalada da violência doméstica e familiar) e existe solução formulada (FONAR). Falta o alinhamento na corrente das políticas: arranjos jurídico-institucionais e integração tecnológica no sistema de justiça que assegurem operacionalidade.

Embora o problema e a solução estejam dados, a efetividade depende de integrar o FONAR aos sistemas de informação do Judiciário e atores conexos, abrindo a “janela de oportunidade” para implementação, viabilizando o uso sistemático dos dados na formulação, monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

## 7. Área Institucional

Como a decisão sobre a implementação eletrônica do formulário está estagnada em trâmites administrativos e/ou orçamentários no âmbito do Judiciário, o CNJ é o núcleo decisório para destravar o processo.

A política de enfrentamento à violência doméstica compõe uma área institucional ampla - organismos de políticas para mulheres, delegacias, MP, Defensorias, advocacia e outros, em diferentes níveis e com responsabilidades distintas. Por isso, a decisão do CNJ deve vir acompanhada de diálogo contínuo e articulação efetiva com todos os atores.

A implementação integral do formulário requer cooperação intersetorial e multidisciplinar, com integração de informações, alinhamento de procedimentos e definição clara de responsabilidades entre os participantes dessa área.

## 8. Protagonistas

Entre os protagonistas, destacam-se os chefes do CNJ, do CNMP e dos Poderes Executivos (federal e estaduais), responsáveis por pactuar recursos e o compartilhamento integrado de informações.

O Ministério das Mulheres e Secretarias Estaduais de políticas para mulheres têm papel central de articulação e monitoramento.

No sistema de justiça, magistrados(as), promotores(as), defensores(as) e advogados(as) usam os dados para gerir o risco. Câmaras técnicas e núcleos especializados de Defensorias e MP contribuem com *expertise* local.

Na segurança pública, secretarias, polícia civil e delegacias realizam o preenchimento inicial no processo de solicitação das medidas protetivas.

Nos Tribunais de Justiça, as Coordenadorias Estaduais da Mulher coordenam e

---

38 KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.



supervisionam a implementação.

As Organizações da sociedade civil apoiam a formulação e a execução, e as próprias mulheres em situação de violência são protagonistas centrais, orientando as medidas protetivas pela sua experiência e necessidade.

## 9. Antagonistas

Entre os antagonistas à implementação plena do formulário eletrônico figuram sindicatos e associações de servidores, bem como policiais civis e parte do sistema de justiça.

As resistências podem decorrer de sobrecarga de trabalho, infraestrutura insuficiente e receio de novas responsabilidades sem suporte. Em estudo de CELESTINO<sup>39</sup>, profissionais da linha de frente questionaram a utilidade prática, o tempo de preenchimento e o constrangimento de perguntas sensíveis; o alto volume de casos e a falta de estrutura.

No Judiciário e em órgãos que já operam outros sistemas de TI, pesam os custos de tecnologia e treinamento, alimentando resistência à mudança e à adoção de novos procedimentos<sup>40</sup>.

## 10. Decisores

O CNJ tem papel central na regulamentação, execução e monitoramento da implementação eletrônica do formulário.

No plano federal, cabe aos chefes do Poder Executivo - Presidente da República e Ministra do Ministério das Mulheres - propor e coordenar políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

No eixo orçamentário, Executivo e Legislativo devem incluir a política nos instrumentos de planejamento (planos, diretrizes e leis orçamentárias), assegurando recursos para sua efetiva execução.

## 11. Recursos de Barganha

No processo de implementação eletrônica do FONAR, protagonistas e antagonistas mobilizam recursos de barganha para influenciar decisões. Sindicatos, associações e servidores da polícia civil podem acionar a opinião pública, pressionando por melhores

---

39 CELESTINO, Amanda Machado. *A viabilidade de uso...* Op. cit., 2023.

40 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO AVON; CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA E CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO – CEPIA. *Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

condições diante da sobrecarga de trabalho e da falta de infraestrutura.

Gestores estaduais com restrições fiscais podem exercer pressão orçamentária, afetando a priorização da política pública. Para mitigar essas pressões, organizações da sociedade civil em defesa dos direitos das mulheres podem formar coalizões de defesa em múltiplas escalas, inclusive internacionais, e acionar repertórios institucionais e extra-institucionais para sustentar a agenda de implementação<sup>41</sup>.

## CONCLUSÃO

A ausência de um sistema eletrônico integrado para o FONAR compromete a produção de evidências e, com isso, a formulação/aprimoramento de políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

O estudo, com base no Quadro de Problemas de Políticas Públicas<sup>42</sup>, sistematizou variáveis e identificou entraves jurídicos, institucionais, políticos, econômicos, sociais e culturais: baixa articulação interinstitucional, resistência de profissionais, falta de compartilhamento de dados entre justiça e segurança, além de dificuldades operacionais e orçamentárias.

Para superá-los, propõe-se criar grupo de trabalho interinstitucional e transdisciplinar (CNJ, CNMP, Ministério das Mulheres, justiça, segurança e sociedade civil), incorporar o formulário ao PJe ou congênero (ou garantir interoperabilidade com sistemas existentes), editar normas complementares (procedimentos, segurança da informação, capacitação contínua) e reforçar a intersetorialidade e a participação social.

A efetivação exige superar barreiras administrativas, legislativas e orçamentárias e construir consenso político; implementado, o formulário eletrônico fortalecerá a resposta institucional e viabilizará políticas baseadas em evidências para a proteção integral das mulheres.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Jéssica Amaral de; OLIVEIRA, Samuel Junio Muniz da Silva. Violência doméstica: a importância das estatísticas criminais e aplicação de políticas públicas de enfrentamento em Minas Gerais. **Libertas Direito**, vl. 5, n. 1, 2024.

BIANCHINI, Alice. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar - Artigo 8º. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

41 CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Efeitos... *Op. cit.*, 2021.

42 RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas... *Op. cit.*, 2019.



BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem direito e políticas públicas:** temas para uma agenda de pesquisa. Florianópolis: Sequência, 2022.

CARLOS, Euzenia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, vl. 34, 2021.

CARVALHO, Erika Fernanda Marins de; LAGUARDIA, Josué; DESLANDES, Suely. Sistemas de Informação sobre violência contra as mulheres: uma revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, vl. 27, n. 4, 2022, pp. 1273–1287.

CELESTINO, Amanda Machado. **A viabilidade de uso do formulário nacional de avaliação de risco pelo olhar do policial civil.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania, Universidade do Estado de Minas Gerais, 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. *In: A política pública como campo multidisciplinar*. Tradução. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2 ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

PASINATO, Wânia. Dez anos de lei Maria da Penha. **SUR**, São Paulo, vl. 13, n. 24, 2016, pp. 155-163.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, vl. 5, n. 3, 2019, pp. 1142–1167.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 89, 2010, pp. 153-170.

TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Si-

mões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020. **Texto para Discussão**, 2023.

TUMELERO, Silvana. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Guaju**. vl. 4, n. 2, 2018, pp. 211-230.

# AGRONEGÓCIO E MEIO AMBIENTE

**Marcelo Muscigliati**

Membro do Ministério Pùblico Federal. Subprocurador-Geral da Repùblica. Mestre em Direito do Comércio Internacional pela Universidade da Califórnia em Davis, Estados Unidos. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Foi Procurador Regional da Repùblica em São Paulo, Promotor de Justiça em Goiás e Professor de Direito Comercial e Econômico da Universidade de Taubaté (UNITAU SP). É Membro do Conselho Consultivo do Instituto Palavra Aberta. Em 2017 foi agraciado com a Medalha da Vitória. Entre outras publicações, são de sua autoria: “A Regra da Razão”, “Evolução do Direito Antitruste no Brasil” e “Foreign Direct Investment in Corporations – Restrictions in the United States and in Brazil on the grounds of National Defense”.

## INTRODUÇÃO

Neste texto se propõe a discussão da intrínseca relação entre segurança jurídica e inovação no contexto dinâmico e desafiador do agronegócio e da defesa ambiental. Outrossim, com exemplos, busca-se demonstrar a possibilidade de evitar equívocos em políticas públicas, demandas e decisões judiciais.

Inspirado nas discussões levantadas no Seminário do Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (Cedes) e Escola de Magistrados do TRF da 3<sup>a</sup> Região, realizado em 5 de agosto de 2024, este trabalho propõe que uma análise da interação desses dois pilares é crucial para a promoção de um desenvolvimento sustentável e para a mitigação de impactos ambientais negativos, ao mesmo tempo em que se pode garantir a estabilidade e a previsibilidade necessárias para o setor produtivo.

Partindo da premissa de que a atividade humana inherentemente modifica o meio ambiente, a natureza, questiona-se a viabilidade de um futuro ambientalmente saudável sem o concurso da inovação, da segurança jurídica e de medidas preventivas eficazes num ambiente inteligente e modesto.

### **1. A termodinâmica, cujas regras não são jurídicas e em que inovar é fundamental**

A intervenção humana no meio ambiente é uma constante, impulsionada pela necessidade de consumo energético e pela busca por melhores condições de vida<sup>01</sup>. Mamíferos, incluindo os seres humanos, dependem da energia acumulada por outros

---

01 Para pensar: - “Nel terzo libro della grande epica indiana, il Mahâbhârata, uno Yaksa, potente spirito, domanda a Yudhisthira, il più anziano e saggio dei Pândava, quale sia il più grande dei misteri. La risposta risuona attraverso millenni: “Ogni giorno muoiono innumerevoli persone, eppure quelli che rimangono vivono come se fossero immortali”. (ROVELLI, Carlo. *L'ordine del tempo*. Milano: Adelphi, 2017., p. 173).

organismos para retardarem a sua Entropia existencial, alterando assim a natureza. E nisso não há pausa existencial ou preocupação com tese jurídica. A verdade é que ao contrário de alguns outros seres vivos, mamíferos não geram a própria energia para existirem, para manter sua temperatura corporal e a sua Sintropia e, por isso, consomem energia acumulada por outros seres vivos, como é o caso de frutas, verduras, plantas e animais em geral.

No meio jurídico, poucos pensam nessa característica da existência humana. Mas é fato que Entropia e Sintropia convivem na natureza e nós não somos exceção. Em resumo, a Entropia diz respeito ao grau de desorganização de um sistema; já a Sintropia indica o grau de organização de um sistema. Pois bem, desde a nossa fecundação a nossa entropia só aumenta e o resultado final deste processo (a morte) significará a desorganização das nossas partículas. Durante a nossa existência, consumimos muita energia acumulada por outros seres vivos para, conforme a termodinâmica, mantermos ao máximo a nossa Sintropia.

Agregando o aumento da população a essa equação, temos um quadro bastante complexo, pois, se para mantermos a nossa Sintropia, dependemos da energia acumulada por outros seres vivos, em outras palavras, necessitamos nos alimentar, e gerar alimentos para uma população que já ultrapassa 7 bilhões de indivíduos no mundo é um enorme desafio. A inovação, portanto, emerge como ferramenta fundamental para minimizar os impactos negativos dessa nossa interação com a natureza.

Para inovar na matéria, em abril de 2015, pesquisadores lançaram Um Manifesto Ecomodernista<sup>02</sup> e fundaram o The Breakthrough Institute para debater questões ambientais que nos atormentam. Nesse manifesto, o grupo organizado pelo pesquisador TED NORDHAUS já apontava para a necessidade de um diálogo ambiental que superasse extremismos e dogmatismos, valorizando a democracia e o pluralismo como chaves para um «grande Antropoceno» em um planeta biodiverso.

Ideias como agricultura de precisão<sup>03</sup>, alimentos geneticamente modificados, dessalinização, reciclagem, urbanização, tecnologias de redução de dióxido de carbono e o uso de fontes de alta densidade de energia são exemplos do potencial inovador para conciliar produção e preservação na linha do que publica em inúmeros artigos científicos o The Breakthrough Institute<sup>04</sup>.

Nesse contexto, o uso de tecnologia de ponta no agronegócio é uma necessidade

---

02 NORDHAUS, Ted; ASAFAU-ADJAYE, John; BROOK, Barry; DEFRIES, Ruth. **An Ecomodernist Manifesto.** abr., 2015.

03 MENTEN, José Otávio Machado. Agricultura de precisão como aliada. **Campo & Negócios**, v1. 106, 2011, p. 42.

04 NORDHAUS, Ted; ASAFAU-ADJAYE, John; BROOK, Barry; DEFRIES, Ruth. **An Ecomodernist... Op. cit.**, 2015.



que se apresenta de maneira inequívoca para que possamos aumentar a produtividade com sustentabilidade em toda a base da cadeia produtiva.

A revolução pela qual passou o agronegócio brasileiro nas últimas décadas é um grande exemplo do uso da inovação. Novas tecnologias foram disponibilizadas aos produtores rurais, desde produção de sementes até o modo de comercialização, o que transformou o agronegócio em um dos pilares mais importantes da nossa economia. Essa transformação foi acelerada com a adoção da conectividade no campo, que trouxe a adoção dos softwares de gestão agrícola, drones, inteligência artificial, robótica e automação, assim como *blockchain* e agricultura vertical.

Hoje, o Brasil é um protagonista global na produção de alimentos graças a essa revolução<sup>05</sup>. A utilização adequada, precisa e equilibrada de novas tecnologias permitiu um enorme ganho de produtividade, com uma cadeia produtiva sustentável.

Também presente no Seminário Cedes e Escola de Magistrados do TRF da 3ª Região, realizado em 2024, o professor JOSÉ OTÁVIO MACHADO MENTEN<sup>06</sup> esclareceu que a evolução do agronegócio brasileiro nos últimos 50 anos foi impulsionada fundamentalmente por inovações, tecnologias<sup>07</sup>, ciência e educação. Marcos importantes dessa evolução incluem a criação da Embrapa, a conquista do Cerrado<sup>08</sup>, a adoção do sistema de plantio direto, o desenvolvimento de variedades melhoradas e adaptadas, a integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), o aprimoramento da gestão que permite a realização de 2 a 3 safras por ano, a utilização de insumos agrícolas e as ações “depois da porteira”, como o processamento de produtos agropecuários.

Estudos a respeito do uso da terra no Brasil<sup>09</sup> indicam que grande parte do território, 66,30%, é composta por vegetação protegida e preservada. Isso inclui áreas preservadas em propriedades rurais (33,20%), unidades de conservação (9,40%), terras indígenas (13,80%) e vegetação nativa em outras áreas (9,90%). Para uso agropecuário, são destinados 30,20% do território. Iniciativas como o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC)<sup>10</sup> incentivam técnicas como plantio direto na palha, fixação biológica de nitrogênio,

05 KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. **Brazilian Crops in the Global Market: The Emergence of Brazil as a World Agribusiness Exporter Since 1950**. Londres: Palgrave Macmillan, 2023.

06 MENTEN, José Otávio Machado; CANALE; Maria C.; CALAÇA; Helen A.; FLÓRES, Daniela; MENTEN, Marcella. Legislação ambiental e uso de defensivos agrícolas. **Citrus Research & Technology**, v1. 32, n. 2, 2011, pp. 109-120.

07 MENTEN, José Otávio Machado. Agricultura de precisão... *O p. cit.*, 2011.

08 KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. **Feeding the World: Brazil's Transformation into a Modern Agricultural Economy**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018.

09 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA TERRITORIAL – EMBRAPA TERRITORIAL. **Agricultura e preservação ambiental**: uma análise do cadastro ambiental rural. Campinas, 2020.

10 PARANHOS, Marcela. **Instrumentos financeiros para transição da agricultura de baixo carbono**. 2024. Disponível em: <https://br.investing.com/analysis/instrumentos-financeiros-para-transicao-da-agricultura-de-baixo-carbono>

recuperação de áreas degradadas, plantio de florestas comerciais e tratamento de resíduos animais<sup>11</sup>.

A evolução da safra de grãos e fibras no Brasil<sup>12</sup> ilustra o ganho de produtividade. Entre as safras de 1976/1977 e 2022/2023, houve um aumento de 569% na produção (de 46,9 para 313,9 milhões de toneladas), um aumento de 222% na produtividade (de 1,3 para 4,0 toneladas por hectare), enquanto a área plantada cresceu apenas 108% (de 37,3 para 77,5 milhões de hectares). Esse expressivo aumento na produtividade gerou uma “economia” de 164 milhões de hectares, ou seja, essa é a área adicional que precisaria ser plantada na safra 2022/2023 se a produtividade fosse a mesma de 1976/1977<sup>13</sup>.

Colher mais com menos terra é o grande objetivo econômico, mas somente alcançável com inovação.

## 2. A velha (in)segurança jurídica

Cantada e tratada em inúmeros trabalhos, a segurança jurídica é um daqueles problemas sobre o qual há muita opinião e pouco consenso.

Sem pretensão de esgotar o tema ou endurecer o debate, parece que temos um problema de oferta e demanda. As duas leis muito importantes que regem a Economia.

A demanda por decisões judiciais no Brasil é clara e elevada, como evidenciado pelo grande número de processos em tramitação em todas as instâncias. Demanda expressada em todos os tipos de ações e recursos judiciais.

A oferta de decisões judiciais também se mostra excessiva. Oferta expressada em todos os tipos de decisões judiciais singulares ou coletivas, como é o caso de sentenças, acórdãos, liminares e despachos. Em qualquer momento, uma consulta estatística pode ser feita nos sítios públicos dos nossos tribunais e os números são estonteantes há décadas. No seu sítio eletrônico o CNJ (Judiciário em Números) registrou que em janeiro de 2025 todo o sistema tinha 62.293.633 casos pendentes líquidos (sem arquivamento provisório). Do lado da demanda, somente nos dados disponíveis para 2025, novos casos montaram a soma de 2.426.262. Do lado da oferta, foram julgados 2.536.404 casos (Brasil, 2024). A segurança jurídica, entendida como previsibilidade das normas e de sua aplicação, é um fator crítico para o desenvolvimento de muitos negócios no setor econômico, incluindo o agronegócio. Há muitos exemplos na jurisprudência brasileira.

---

[-baixo-carbono-200464709](#). Acesso em: 4 maio 2025.

11 KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. *Brazilian Crops...* *Op. cit.*, 2023.

12 KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. *Feeding the World...* *Op. cit.*, 2018.

13 KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. *Feeding the World...* *Op. cit.*, 2018.



Pensando em Economia, há incentivos que impulsionam tanto a demanda quanto a oferta de decisões judiciais.

Do lado da demanda, alguns incentivos incluem a utilização do sistema judiciário para adiar o cumprimento de obrigações, a falta de outras vias para a solução de disputas, o uso do sistema pelo governo para cobrança de impostos e postergação de suas próprias obrigações, e a remuneração e o prestígio dos advogados pela propositura de ações e recursos. Há duas décadas, o economista GUSTAVO FRANCO<sup>14</sup> observou que a judicialização de questões decorrentes de planos econômicos gerou um grande volume de demandas, alimentando uma “próspera indústria” sustentada pelo distanciamento entre Economia e Direito.

Quanto aos incentivos para a oferta de decisões judiciais em grande escala, eles estão nos mecanismos internos de controle de trabalho nos tribunais, baseados no volume de produção, na organização interna que nem sempre incentiva a convergência de soluções e na possível percepção de que um grande número de processos em curso aumenta o prestígio da Corte, motivo que serviria à busca por mais recursos públicos. Essa lógica também se aplica à Advocacia Pública e ao Ministério Público, onde relatórios de gestão frequentemente destacam o grande número de processos em andamento.

A alta demanda e a alta oferta de decisões judiciais nos trouxeram a um cenário em que há perda de conforto e segurança (perda de valor), bem como à instabilidade na resposta do sistema, estimulando um ciclo contínuo de novas demandas e ofertas e gerando uma percepção de instabilidade jurisprudencial.

Mas é possível observar uma conveniência nesta incerteza. Ao contrário das decisões judiciais e das demandas, cuja perda de valor está clara nos milhões de casos anuais, em outro sentido a opinião de juristas e doutrinadores renomados é escassa e, portanto, altamente valorizada no sistema jurídico brasileiro. DANA STRINGER<sup>15</sup> observou que juízes brasileiros frequentemente se referem aos escritos de professores de Direito para solucionar questões legais não previstas em códigos.

Para reduzir tanto a demanda quanto a oferta de decisões judiciais, há necessidade de um comportamento ético dos profissionais do Direito. Mas não somente isso, um comportamento econômico também é necessário. Por isso, o estudo da correlação entre Direito e Economia pode ensinar aos novos operadores do Direito (advogados públicos e privados, juízes e membros do MP) que existem outras formas de atuação profissional

14 FRANCO, Gustavo H. Barroso. Celebrando a Convergência. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. São Paulo: Ed. IOB Thomson, 2005.

15 STRINGER, Dana. Choice of Law and Choice of Forum in Brazilian International Commercial Contracts: Party Autonomy, International Jurisdiction, and the Emerging Third Way. **Columbia Journal of Transnational Law**, n. 44, v. 3, 2006, pp. 959-991.

além da judicialização de uma demanda.

Especificamente quanto à oferta de decisões, já existem instrumentos para uma resposta mais rápida e eficaz, como a uniformização da orientação dos tribunais por meio de súmulas, a arguição de constitucionalidade, a uniformização da jurisprudência, as súmulas vinculantes etc. Portanto, um consenso e a vontade política e institucional são fundamentais para que esses instrumentos sejam efetivamente utilizados na redução da oferta de decisões judiciais.

A redução da demanda e da oferta de decisões judiciais pode levar à valorização do Operador do Direito e à economia de recursos escassos, além de diminuir os custos de transação para pessoas e empresas, beneficiando o sistema judiciário como um todo. O economista ARMANDO CASTELAR PINHEIRO<sup>16</sup> ressalta há décadas que a lentidão da justiça reduz o valor presente dos ganhos ou das perdas das partes e que a morosidade do sistema judicial protege apenas parcialmente os direitos de propriedade. A gestão eficiente da demanda e da oferta de decisões judiciais é crucial para um sistema judiciário mais eficaz e para um desenvolvimento econômico sustentável.

### 3. Na prática, o que testemunhamos?

#### 3.1. Cigarros

Nada melhor do que exemplos para lustrar as ideias e o debate e evidenciar a polarização e suas consequências. A experiência da política antitabagista no Brasil ilustra a complexidade dessa relação entre prevenção, segurança e inovação.

Embora a política tenha sido bem-sucedida na redução do consumo de cigarros, especialmente porque impôs a todos os fumantes a obrigação de locomoção, já que para fumar todos devem se deslocar para áreas abertas, referida redução encontra-se estagnada há alguns anos e o aumento da carga tributária sobre os produtos lícitos gerou consequências não antecipadas, como o fechamento de empresas nacionais e o crescimento exponencial do contrabando.

O professor PERY FRANCISCO ASSIS SHIKIDA<sup>17</sup> nos ensinou em seus textos que a política antitabagista e o aumento da carga tributária sobre os cigarros lícitos são apontados como fatores primários para a expansão do crime nesse tipo de comércio. Como exemplo, o referido autor aponta que, desde o aumento da alíquota do Imposto sobre

16 PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. São Paulo: Ed. IOB Thomson, 2005.

17 SHIKIDA, Pery. Economia do crime: o caso do contrabando de cigarros. **Brasil – Economia e Governo**, São Paulo, 2021.



Produtos Industrializados (IPI) sobre cigarros em 2011, a carga tributária sobre os cigarros lícitos subiu 52% acima da inflação. Isso elevou significativamente o preço dos cigarros legais, com um aumento real de 40% entre 2009 e 2014, chegando a uma média de R\$ 7,51 por maço. Em contraste, o preço médio dos cigarros ilícitos era consideravelmente menor, em torno de R\$ 3,44 por maço, criando uma enorme disparidade de preços. Essa diferença tornou os cigarros contrabandeados muito mais acessíveis aos consumidores.

Como resultado, uma parcela significativa dos brasileiros que ainda fumam, por volta de 10% da população adulta, segundo o Instituto Nacional do Câncer<sup>18</sup>, passou a adquirir cigarros no mercado ilegal. Apesar do aumento das alíquotas de impostos, a arrecadação tributária caiu devido à queda nas vendas de cigarros lícitos. Isso demonstra que a política tributária, ao elevar os preços dos produtos legais, não gerou o aumento esperado na arrecadação, beneficiando o mercado ilegal<sup>19</sup>. A lucratividade do contrabando de cigarros, embora menor que a do tráfico de drogas, é significativa (ganho médio equivalente a 49,3% do ganho médio do tráfico), enquanto o risco de punição severa (o tráfico é considerado crime hediondo) é muito menor. Essa relação custo-benefício torna o contrabando de cigarros uma atividade ilegal atraente<sup>20</sup>.

A política tabagista também levou ao fechamento do capital de empresa nacional listada na Bolsa e grande pagadora histórica de dividendos, a Souza Cruz S/A, vendida à British American Tabacco e o direcionamento dos seus negócios para outros mercados. A respeito, a Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul (Afubra) publicou dados que indicam que 85% da produção nacional de tabaco é exportada<sup>21</sup>. A indústria e os investidores nacionais foram quase dizimados.

Finalmente, o aumento do contrabando contribuiu para o fortalecimento do crime organizado, que estabeleceu sistemas de distribuição e exploração desse negócio, muitas vezes, em canais compartilhados com crimes mais graves<sup>22</sup>. O Inca<sup>23</sup> nos informa que, apenas no ano de 2021, foram apreendidos 307.157.710 maços de cigarros (cada um com

---

18 INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA. Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. **Magnitude do comércio ilícito de cigarros no Brasil:** dados e índices sobre o comércio ilícito de cigarros. 25 fev. 2025

19 SHIKIDA, Pery. Economia do crime... *Op. cit.*, 2021.

20 SHIKIDA, Pery. Economia do crime... *Op. cit.*, 2021.

21 ASSOCIAÇÃO DOS PLANTADORES DE FUMO EM FOLHA DO RIO GRANDE DO SUL – AFUBRA. **Fumicultura – Importação e Exportação.** abr. 2025.

22 NICOLA, Matheus L.; MARGARIDO, Mario A.; SHIKIDA, Pery Francisco A. Análise da Estratégia de Redução do Consumo de Tabaco por Meio da Elevação dos Preços no Brasil sob a Ótica da Teoria Econômica: Estimativa e Implicações. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP) do Ipea**, n. 55, 2020, pp. 295-329.

23 INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA. Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. **Magnitude do comércio ilícito de cigarros no Brasil:** dados e índices sobre o comércio ilícito de cigarros. 25 fev. 2025

20 unidades) ilegais no país. O número dos que não foram apreendidos é obviamente desconhecido. Mas isso nos possibilita pensar a respeito do tamanho do problema.

Neste cenário, a vasta jurisprudência sobre “contrabando de cigarros” nos TRFs da 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> Regiões demonstra a dimensão do problema gerado por uma política que, apesar de seus objetivos nobres, careceu de uma análise mais abrangente de seus efeitos colaterais, ajustes finos no curso das décadas desde o seu início e, em face às evidências da expansão da ilegalidade, a adoção de medidas de prevenção contra a invasão do mercado nacional por cigarros ilegais.

As principais vítimas são os aproximadamente 10% de brasileiros adultos que ainda persistem fumando e são usuários de produtos sem registro, não controlados quanto à qualidade, não seguros ao consumo e frutos de uma sonegação fiscal e do contrabando, danosos tanto aos empresários quanto aos produtores, tanto aos consumidores quanto ao fisco. Tudo ao mesmo tempo.

A mesma jurisprudência contém registros da persistência da criminalidade bem organizada para o comércio de produto sem controle nacional.

Essa experiência serve como um alerta para a importância de se considerar todas as variáveis e os potenciais desdobramentos ao se decidir implementar políticas regulatórias que impactam o setor produtivo e o meio ambiente.

### 3.2 A soja transgênica

Um outro exemplo é o caso da “soja-maradona”, apelido dado ao contrabando de sementes através da fronteira argentina para o Brasil, bem como a longa batalha jurídica em torno da liberação da soja transgênica no Brasil que também evidencia a intrincada relação entre questões ambientais, regulatórias e econômicas<sup>24</sup>.

Segundo a Embrapa Soja<sup>25</sup>, “desde 1999, uma batalha jurídica impede a liberação da produção comercial de soja transgênica no Brasil. As ações foram movidas pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e pela organização não governamental Greenpeace.”

Enquanto ações judiciais movidas por organizações da sociedade civil impediam a comercialização da soja transgênica, o plantio clandestino de sementes contrabandeadas da Argentina (“soja maradona”) se disseminava. A morosidade na definição de regras claras de biossegurança e de rotulagem contribuiu para a insegurança jurídica e para o florescimento de atividades ilegais.

<sup>24</sup> EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA SOJA – EMBRAPA SOJA. *Cronologia do embargo judicial*. 2003.

<sup>25</sup> EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA SOJA – EMBRAPA SOJA. *Cronologia do embargo judicial*. 2003



A primeira apreensão de soja transgênica plantada em solos brasileiros ocorreu em outubro de 1998, na região central do Rio Grande do Sul. Os envolvidos foram indiciados pela Polícia Federal, mas o processo foi suspenso em 1999, após um acordo entre o Ministério Público Federal e a defesa dos produtores. Na safra 2000/2001, foram descobertos novos plantios clandestinos de soja RR, principalmente no Rio Grande do Sul. Contrabandeadas da Argentina as sementes foram conhecidas entre os agricultores por “sementes brancas” (por não serem vendidas em sacaria oficial) ou “soja maradona”. Os agricultores que foram pegos tiveram suas plantações incineradas e as lavouras interditadas por 180 dias.

Em 12 de agosto de 2003, o Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região suspendeu liminarmente uma decisão da 6<sup>a</sup> Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, de junho de 2000, que impedia a comercialização das cultivares RR até que estivessem definidas as regras de biossegurança, rotulagem e que fosse apresentado um estudo de impacto ambiental.

A decisão surpreendeu os setores envolvidos na questão da soja RR e com interpretações divergentes. Na época, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a decisão liberaria o plantio, mas o órgão ainda pretendia estudar as ações que deveriam ser tomadas já que a decisão ainda não era definitiva. Para o Ministério do Meio Ambiente, o IDEC e o Greenpeace a decisão – ainda provisória – não autorizava o plantio, porque o Conama previa, na Resolução nº 305/2002, o licenciamento ambiental para qualquer organismo geneticamente modificado.

Com a indefinição e o correr do tempo, e com a aproximação do início do plantio da safra 2003/2004, o Governo Federal negociou com os envolvidos, com modéstia e inteligência, editou a Medida Provisória nº 131, que autorizou o plantio das sementes transgênicas. A medida determinou que os agricultores assinassem um termo de compromisso, responsabilidade e ajustamento da conduta, no qual deveriam garantir o cumprimento das regras definidas pelo Governo. A medida restringiu ainda a comercialização das sementes transgênicas ao estado em que elas foram produzidas. Os agricultores que não seguissem as orientações deveriam pagar multas de aproximadamente R\$16 mil<sup>26</sup>.

Nesse episódio, corremos o risco de enfrentar problemas sistêmicos e o incremento do contrabando e da ilegalidade, como testemunhado com a política tabagista, e o sistema foi salvo pela edição da Medida Provisória nº 131/2003, que estimulou a legalidade com incentivos razoáveis à época.

Em 2024, em consulta rápida aos sistemas do Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup>

---

26 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA SOJA – EMBRAPA SOJA. **Cronologia do embargo judicial**. 2003.

Região (abrange uma grande área de fronteira com o Mercosul) com os argumentos de pesquisa “contrabando de agrotóxicos”, “contrabando de sementes” e “contrabando de fertilizantes”, encontramos pouco mais de 70 acórdãos, o que se considera pouco considerando a grande fronteira e a dimensão do agronegócio no Sul do Brasil.

O número relativamente baixo de acórdãos sobre esses temas no TRF da 4<sup>a</sup> Região pode indicar uma percepção de baixo risco ou uma dificuldade no combate a essas práticas. Contudo, a experiência com o mercado de cigarros sugere que a leniência ou a atuação tardia contra o crime organizado nesses setores pode levar a um “desastre em todos os sentidos”.

Para comparação, no mesmo TRF da 4<sup>a</sup> Região, uma pesquisa com o argumento “contrabando de cigarros” trouxe mais de 16.000 julgados. Ou seja, em termos de custos soma-se aos efeitos colaterais da nossa política tabagista a grande quantidade de processos criminais que tramitam no sistema jurisdicional até os dias de hoje.

Com esses dois exemplos, busca-se trazer à luz a relevância dos efeitos colaterais de boas políticas públicas.

No caso dos cigarros, por carência de ajuste e compreensão dos mercados e da psique humana, organizações criminosas assumiram o comércio ilegal de um produto danoso e, para o Estado, sem controle e com efeitos concretos e custos consideráveis para consumidores, empresas, agricultores e para o Tesouro.

Em poucas palavras, quando a política antitabagista começou nos anos 60, o pêndulo estava de um lado errado e, com o passar dos anos, foi levado ao lado oposto quando deveria ter parado no meio. Já no caso da “soja maradona” corriamo o mesmo risco, mas a Medida Provisória nº 131/2003 estimulou que o pêndulo parasse próximo ao meio.

O importante mesmo é observar que toda decisão tem efeito colateral e quando se fala de política pública a sintonia fina é muito importante, porque para resolver um problema, outros indesejados e tanto ou mais danosos podem surgir pelo caminho e a demora em ajustar, sintonizar as políticas públicas aos novos cenários pode ser catastrófica.

#### **4. Algumas inovações da Lei de Agrotóxicos**

Com a experiência resultante da política pública para os cigarros e, em outro sentido, para a soja transgênica vejamos como a nova Lei de Agrotóxicos inovou para evitar problemas no setor e no ambiente.

Com vetos, a nova Lei de Agrotóxicos foi promulgada em dezembro de 2023 e trouxe inovações (Lei nº 14.785/2023). Mas, já em dezembro de 2024, foi modificada pela Lei de Bioinsumos (Lei nº 15.070/2024). Ainda há questionamentos de constitucionali-

dade e aplicação. Mas, no geral, foi a lei possível.

No sistema, observa-se que a prevenção assumiu um papel central na busca por um agronegócio mais sustentável e com segurança jurídica e redução dos custos de transação para os agentes econômicos (empresários e trabalhadores).

A Lei nº 14.785/2023, a nova Lei dos Agrotóxicos, apesar de ter tramitado por décadas e de possuir reconhecidos defeitos, representa uma tentativa de modernizar a legislação e estabelecer regras mais claras para o setor. O mesmo pode ser dito sobre a Lei de Bioinssumos.

No caso dos agrotóxicos, a lei abordou desde definições e registro até questões de competência, repressão de infrações e responsabilidade civil e administrativa. Por exemplo, o tempo para o registro é fundamental, como já ficou demonstrado com a nossa experiência com a “soja maradona”.

Rapidamente, a Lei dos Agrotóxicos, no seu art. 2º trata das definições, o que é considerado positivo. Os arts. 3º e 12 abordam o registro de agrotóxicos e seu tempo, mencionando a relevância dos tratados internacionais e de organizações como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Codex Alimentarius. A divulgação de informações (*disclosure*) e a responsabilidade inspiram o sistema de registro.

O art. 5º e os seguintes tratam do problema das competências e atribuições dos diferentes órgãos federais envolvidos. O art. 34 remete à repressão de infrações contra a ordem econômica (Lei nº 12.529/2011), focando no combate a cartéis. Os arts. 56 e 57 tratam dos crimes e das penas relacionados a agrotóxicos. O art. 48 e seguintes abordam a responsabilidade civil e administrativa, com previsão de sanções administrativas.

Entre os sistemas previstos, o art. 22 institui um Sistema Único de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos e Produtos de Controle Ambiental informatizado e prevê o receituário agronômico eletrônico e seus requisitos. O art. 25 estabelece a obrigação de controle de agrotóxicos em livro ou sistema. O art. 58 cria o Sispa, um sistema de peticionamento eletrônico com o escopo de salvar tempo nos registros e requerimentos. O art. 19 trata do registro de equivalência conforme a FAO. O art. 17 prevê a dispensa de registro quando o produto é destinado unicamente à exportação, bastando uma comunicação.

A criação de sistemas informatizados de controle e cadastro sinalizou um avanço na direção da rastreabilidade e da prevenção de irregularidades. A lei trouxe à luz a relevância dos tratados internacionais e de instituições como a FAO, a OCDE e o Codex Alimentarius.

A lei fala em órgãos federais responsáveis pelo setor da agricultura, pelo setor da saúde e pelo setor do meio ambiente e estabelece competências com a esperança de cooperação.

Mas, nós, que somos operadores do direito, sabemos que quando se fala de competência e atribuição sem cooperação e compreensão o que pode surgir é um sistema gerador-geral de disputas e travas. E historicamente, no Poder Executivo, não são raros os embates públicos entre os órgãos responsáveis pela agricultura, pela saúde e pelo meio ambiente.

No entanto, a efetividade da lei dependerá da cooperação entre os órgãos responsáveis e da clareza na sua interpretação. E a grande questão posta neste tópico diz respeito ao que poderemos ver no futuro: resultados como os da política tabagista ou resultados como os da política para a soja transgênica?

## 5. “O Brasil não é um país abençoadão?”<sup>27</sup>

A ideia deste tópico para reforçar a necessidade de cooperação inteligente entre todos os envolvidos no agronegócio e na defesa do meio ambiente brasileiro teve inspiração no que publicaram dois autores sobre a geografia do Brasil.

A constatação de que temos uma geografia difícil e plena de doenças tropicais é novidade para muitos brasileiros que, desde muito pequenos, acostumaram-se ao mantra de o Brasil ser um paraíso tropical. Pragas agrícolas em países como o Brasil exigem manejos mais intensos e mais intervenções, incluindo o uso de pesticidas agrícolas, uma vez que a Física e a Termodinâmica são irrecusáveis. As ferramentas de manejo de pragas incluem métodos químicos e culturais, com o manejo integrado como abordagem.

Posta a questão, observe-se o que o britânico TIM MARSHALL<sup>28</sup> e o espanhol TOMAS PUEYO<sup>29</sup> publicaram a respeito de alguns aspectos do nosso território.

O Brasil é uma potência do agronegócio mundial, mas é crucial reconhecer os desafios geográficos que dificultam a logística e elevam os custos de transação, o que pode, em certa medida, influenciar a competitividade dos produtos lícitos e aumentar o atrativo de atividades ilegais.

---

27        “The good Lord endowed us Brazilians with riches, and spared us from natural disasters in the face of which humans can accomplish little. It is therefore up to us to define our own future, to fix the tracks and build our own train to solve the problems that we have created or inherited from five centuries of our history. It is time to reinvent and recreate Brazil.” (CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Brazil Is Not For Amateurs**: Patterns of Governance in the Land of “Jeitinho”. Philadelphia: Xlibris, 2003)

28        MARSHALL Tim. **Prisoners of Geography**. United Kingdom: Elliott & Thompson Limited; jun., 2016.

29        PUEYO, Tomas. **Can Brazil Become a Superpower?** How Brazilians Persevere Against Geographic Adversity. 2023.



TOMAS PUEYO<sup>30</sup> (2023) elogia os esforços dos brasileiros, mas aponta os enormes desafios da nossa geografia. Segundo PUEYO, os rios navegáveis são raros e concentrados na Amazônia, onde vive uma pequena parcela da população (aproximadamente 5%). Ele também ressalta que o transporte de quase tudo é rodoviário e muito caro, e que enormes cadeias de montanhas cortam o país de norte a sul, dificultando a conexão interna e com o oceano. Cita especificamente o caso do nosso maior porto, o de Santos, que dista aproximadamente 30 Km de São Paulo em linha reta, mas entre as duas cidades há um grande escarpado de mais de 700 metros acima do nível do mar, onde se encontra Santos. Isso exigiu investimentos especiais para a viabilização do transporte entre as duas cidades, essencialmente rodoviário e engarrafado.

Isso se repete em quase todas as cidades da costa Atlântica brasileira de norte a sul e traz beleza natural, como a que se vê no Rio de Janeiro ou em Vitória, em Florianópolis ou em Curitiba, mas também traz imensas dificuldades de transporte e conexão.

Sim, o Brasil é um país abençoado por muitas razões por todos nós conhecidas. Mas isso não implica em ignorar as grandes barreiras e dificuldades que a sua geografia e natureza impõem ao seu povo<sup>31</sup>.

Neste cenário, faz-se mais importante ainda a cooperação, o salvamento de recursos escassos dos contribuintes e a gestão da coisa pública com honestidade e, fundamentalmente, modéstia<sup>32</sup>.

Segundo MICHEL CROZIER citado por BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR<sup>33</sup>: “Nós deveríamos focar essencialmente em transformar o Estado Megalomaníaco que criamos em um Estado Modesto, muito mais inteligente, que se definiria como servo da sociedade, não como seu comandante”<sup>34</sup>.

## CONCLUSÃO

No texto buscou-se uma análise inicial da relação entre segurança jurídica e inovação no dinâmico agronegócio brasileiro. Demonstrou-se que a interação desses dois pilares é fundamental para promover um desenvolvimento sustentável e mitigar impactos ambientais negativos, ao mesmo tempo em que se garante a estabilidade e a previsibilidade

30 PUEYO, Tomas. *Can Brazil Become...* Op. cit., 2023.

31 CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Brazil Is Not For Amateurs...* Op. cit., 2003.

32 CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Brazil Is Not For Amateurs...* Op. cit., 2003.

33 CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Brazil Is Not For Amateurs...* Op. cit., 2003, p. 13, tradução livre.

34 No original: “We should essentially aim to transform the megalomaniacal State we created to a modest State, much more intelligent, that defines itself as the servant of society, not its commander.” (Michel Crozier *apud* CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Brazil Is Not For Amateurs...* Op. cit., 2003).

necessárias para o setor produtivo.

A inovação emerge como uma ferramenta crucial para minimizar os impactos da interação humana com a natureza, considerando a constante necessidade de consumo energético. As novas Leis de Agrotóxicos e de Bioinsumos inovaram em alguns aspectos positivos. No entanto, nenhuma lei é perfeita<sup>35</sup> e a segurança jurídica no Brasil enfrenta desafios significativos devido à alta demanda e oferta de decisões judiciais, gerando instabilidade e custos de transação elevados.

Os exemplos da política antitabagista e da “soja maradona” ilustraram a importância de considerar os efeitos colaterais das políticas públicas. A política de combate ao tabagismo, apesar de seus objetivos louváveis, levou a consequências não antecipadas, como o crescimento do contrabando e o enfraquecimento da indústria nacional. Já o caso da “soja maradona” evidenciou como a falta de clareza regulatória e a morosidade judicial podem impulsionar a ilegalidade, ressaltando a importância de respostas legislativas e regulatórias tempestivas e adequadas, como a Medida Provisória nº 131/2003.

A análise da Lei de Agrotóxicos (Lei nº 14.785/2023) e da Lei de Bioinsumos (Lei nº 15.070/2024) demonstra a busca por modernização e regras mais claras para o setor, com foco na prevenção e na rastreabilidade. Contudo, a efetividade dessas leis dependerá da cooperação entre os órgãos responsáveis e da clareza em sua interpretação, evitando disputas que possam gerar travas ao sistema.

Finalmente, abordou-se os desafios geográficos do Brasil que impactam a logística e elevam os custos de transações do agronegócio, podendo influenciar a competitividade dos produtos lícitos e aumentar o atrativo por atividades ilegais. Nesse contexto, a cooperação inteligente, a gestão honesta e modesta da coisa pública e a preservação de recursos escassos tornam-se ainda mais cruciais para o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro. Em suma, a sintonia fina das políticas públicas, considerando seus potenciais efeitos colaterais, é essencial para evitar resultados indesejados e garantir um futuro próspero e sustentável para o agronegócio no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS PLANTADORES DE FUMO EM FOLHA DO RIO GRANDE DO SUL – AFUBRA. **Fumicultura – Importação e Exportação.** abr. 2025.

BLANCO, Patrícia; SCHÜLER, Fernando L. (org.). **Pensadores da Liberdade:** em torno de um conceito. São Paulo: Instituto Palavra Aberta. (Coleção Pensadores da Liberdade).

35

FRIEDMAN, Lawrence. **History of American Law.** Nova Iorque: Simon & Schuster Inc, 1985.



CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Brazil Is Not For Amateurs**: Patterns of Governance in the Land of “Jeitinho”. Philadelphia: Xlibris, 2003.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA SOJA – EMBRAPA SOJA. **Cronologia do embargo judicial**. 2003.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA TERRITORIAL – EMBRAPA TERRITORIAL. **Agricultura e preservação ambiental**: uma análise do cadastro ambiental rural. Campinas, 2020.

FRANCO, Gustavo H. Barroso. Celebrando a Convergência. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. São Paulo: Ed. IOB Thomson, 2005.

FRIEDMAN, Lawrence. **History of American Law**. Nova Iorque: Simon & Schuster Inc, 1985.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA. Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. **Magnitude do comércio ilícito de cigarros no Brasil**: dados e índices sobre o comércio ilícito de cigarros. 25 fev. 2025.

KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. **Feeding the World**: Brazil's Transformation into a Modern Agricultural Economy. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018.

KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. **Brazilian Crops in the Global Market**: The Emergence of Brazil as a World Agribusiness Exporter Since 1950. Londres: Palgrave Macmillan, 2023.

MARSHALL Tim. **Prisoners of Geography**. United Kingdom: Elliott & Thompson Limited; jun., 2016.

MENTEN, José Otávio Machado; CANALE, Maria C.; CALAÇA, Helen A.; FLÔRES, Daniela; MENTEN, Marcella. Legislação ambiental e uso de defensivos agrícolas. **Citrus Research & Technology**, vl. 32, n. 2, 2011, pp. 109-120, 2011a.

MENTEN, José Otávio Machado. Agricultura de precisão como aliada. **Campo & Negócios**, vl. 106, 2011.

MONTORO FILHO, André; MOSCOGLIATO, Marcelo. **Direito e Economia**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

NICOLA, Matheus L.; MARGARIDO, Mario A.; SHIKIDA, Pery Francisco A. Análise da Estratégia de Redução do Consumo de Tabaco por Meio da Elevação dos Preços no Brasil sob a Ótica da Teoria Econômica: Estimativa e Implicações. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP) do Ipea**, n. 55, 2020, pp. 295-329.

NORDHAUS, Ted; ASAFU-ADJAYE, John; BROOK, Barry; DEFRIES, Ruth. **An Ecomodernist Manifesto**. abr., 2015.

PARANHOS, Marcela. **Instrumentos financeiros para transição da agricultura de baixo carbono**. 2024. Disponível em: <https://br.investing.com/analysis/instrumentos-financeiros-para-transicao-da-agricultura-de-baixo-carbono-200464709>. Acesso em: 4 maio 2025.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia**. São Paulo: Ed. IOB Thomson, 2005.

PINKER, Steven. **The better angels of our nature**: Why violence has declined. London: Penguin Books, 2012.

PUEYO, Tomas. **Can Brazil Become a Superpower?** How Brazilians Persevere Against Geographic Adversity. 2023.

ROVELLI, Carlo. **L'ordine del tempo**. Milano: Adelphi, 2017.

SHIKIDA, Pery. Economia do crime: o caso do contrabando de cigarros. **Brasil – Economia e Governo**, São Paulo, 2021.

STRINGER, Dana. Choice of Law and Choice of Forum in Brazilian International Commercial Contracts: Party Autonomy, International Jurisdiction, and the Emerging Third Way. **Columbia Journal of Transnational Law**, n. 44, v. 3, 2006, pp. 959-991.

# O BOLETIM INDICA



Neste número, o Boletim indica a versão comercial da tese de doutorado do Procurador Regional da República, Bruno Calabrich, intitulada “**Proteção de Dados Pessoais na Investigação Criminal e no Processo Penal: Garantismo, Eficiência e Standards de Validade**”, lançada, em sua segunda edição, no ano de 2025, pela editora Juspodivm.

“A obra “Proteção de Dados Pessoais na Investigação Criminal e no Processo Penal: Garantismo, Eficiência e Standards de Validade”, de autoria do procurador da regional da República Bruno Calabrich, publicada, em sua segunda edição, pela editora Juspodivm, fruto de sua tese de doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, entrega uma análise robusta sobre o tratamento de dados pessoais no direito brasileiro e suas implicações para processo penal, tendo como norte o equilíbrio entre a eficiência persecutória e a proteção desse “novo” direito fundamental, hoje insculpido no artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal.

A arquitetura da obra, coerente, progressiva e intelectualmente bem estruturada, desdobra-se em quatro eixos centrais.

No primeiro, o autor faz um pérriplo histórico sobre o direito à proteção de dados pessoais no Brasil e no cenário estrangeiro, destacando acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ/EU) estabelecedores de um marco hermenêutico internacional indispensável tanto à compreensão do tema, como para o estabelecimento de uma dialética transnacional em matéria de persecução penal.

O segundo capítulo é dedicado ao estudo do possível impacto dos princípios gerais da Lei Geral de Proteção de Dados na atividade persecutória estatal, examinando, de maneira cuidadosa e tecnicamente refinada, julgados paradigmas do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

No terceiro capítulo, o autor discute, de forma percutiente, a extensão da cláusula de reserva de jurisdição no tratamento de dados pessoais, considerando o novo direito fundamental inserido pela Emenda n. 115/2022 ao artigo 5º da Constituição Federal. A reflexão proposta adquire especial relevo dogmático ao exigir uma reavaliação crítica dos lindes constitucionais da intervenção estatal e dos pressupostos legitimadores dos meios de obtenção de prova que envolvem, de alguma forma, o tratamento de dados pessoais.

Por fim, alicerçado em sólido baldrame principiológico desenvolvido ao longo dos capítulos anteriores, o autor culmina a obra avaliando as balizas para a validade do tratamento dos dados em atividades relacionadas à persecução penal.

Da primeira à última página, a obra trata o importantíssimo tema com seriedade intelectual, rigor científico e densidade teórica, realizando uma análise minuciosa e propositiva a partir do diálogo entre os princípios clássicos do processo penal e dos novos contornos normativos derivados do direito à proteção de dados pessoais.



A publicação, em suma, oferece um instrumento imprescindível para aprimoramento técnico dos julgadores, membros do Ministério Público, advogados e demais operadores do sistema de justiça criminal, além de representar passo significativo para o aadurecimento da discussão dogmática sobre um tema que se encontra em franca evolução no cenário jurídico contemporâneo”.

***Daniel de Resende Salgado***  
Procurador da República  
Mestre e doutorando em Direito Processual (USP)  
Membro fundador do ID-i (Instituto de Direito e Inovação).



Associação Nacional  
dos Procuradores  
da República