

Vol. 8 / N.º 1 / 2022 / ISSN 2358-9485

REVISTA UNIFESO

**Humanas**

**&**

**Sociais**

**Foco e Escopo**

A Revista UNIFESO - Humanas e Sociais, publicação do Centro de Ciências Humanas e Sociais do Centro Universitário Serra dos Órgãos (CCHS–UNIFESO), é um periódico multidisciplinar semestral aberto a contribuições das diversas áreas que compõem as Ciências Humanas e Sociais. O processo de publicação acontece por avaliações e revisões de Consultores ad hoc.

**Processo de Avaliação pelos Pares**

Os artigos submetidos à Revista UNIFESO - Humanas e Sociais passam por processo de dupla avaliação anônima por pares (double blind review), realizada em média entre 20 e 30 dias, podendo a segunda avaliação ser realizada por membro do Comitê Executivo, Conselho Editorial ou por parecerista ad hoc.

Todos os manuscritos passam por verificação formal do atendimento aos requisitos mínimos deste periódico, tarefa executada pelo Editor Responsável e pelos Editores de Seção. Nessa etapa, é realizada uma triagem tendo em vista a adequação ao perfil editorial da revista e atendimento a normas técnicas mínimas, verifica-se o efetivo anonimato do arquivo. Atenção: submissões inadequadas podem ser recusadas nessa fase inicial. O que não exclui que inadequações ao perfil editorial deste periódico sejam detectadas apenas em momento posterior.

**Periodicidade**

A Revista UNIFESO – Humanas e Sociais é uma publicação acadêmica com periodicidade semestral.

**Política de Acesso Livre**

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.

**Comitê Executivo**

Roberta Montello Amaral (Presidente)  
Anderson Marques Duarte (Coordenador Editorial)

**Contato Principal e Editor**

Luiz Antônio de Souza Pereira

**Editor-chefe**

E-mail: [revistahumasesociais@unifeso.edu.br](mailto:revistahumasesociais@unifeso.edu.br)

**Assistente Editorial e formatação**

Laís da Silva de Oliveira

**Coordenador da Editora Unifeso e Revisor**

Anderson Marques Duarte

**Conselho Editorial**

Roberta Montello Amaral, UNIFESO, Brasil  
Carlos Alberto Carmona, USP, Brasil  
José Armando Valente, UNICAMP, Brasil  
Otilia Costa e Sousa, Uni. Lisboa, Portugal  
Claudia Gabriela Molina Penaloza, Uni. Simon Bolívar, Colômbia

**Editores de Seção**

Lucas Baffi Ferreira Pinto, UNIFESO e FACHA  
Luiz Antonio de Souza Pereira, UNIFESO, Brasil  
Jucimar André Secchin, UNIFESO, Brasil  
Telma de Amorim Freitas Silva, UNIFESO, Brasil

**Capa**

Marketing

## EDITORIAL

A conclusão de mais um número da Revista Unifeso Humanas e Sociais ocorre após a divulgação da avaliação quadrienal dos periódicos (2017-2020) pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação. A Revista avançou do Qualis B4 para o B3 e ampliou as áreas estratificadas. Agora, Administração Pública e de Empresas; Ciências Contábeis; Turismo; Ciência Política; Relações Internacionais; Ciências Biológicas; Direito; Educação; Ensino; Planejamento Urbano e Regional; Demografia; e Serviço Social. O resultado é fruto do esforço, da dedicação e competência de toda a equipe que participa direta e indiretamente de todas as fases, da captação dos artigos até a publicação, e da confiança e qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelos autores e avaliadores. Registramos aqui o nosso agradecimento a cada um de vocês! O novo número conta com um artigo que “atravessou” o Oceano Atlântico e artigos nacionais produzidos no Pará, Espírito Santo e Rio de Janeiro. O que mostra também o alcance geográfico dos autores e leitores. Desejamos uma boa leitura!

Equipe Editorial

## SUMÁRIO

Editorial.....	3
AVALIAÇÃO DAS FERRAMENTAS FINANCEIRAS: A REVISÃO.....	5
Palloma Costa e Silva <sup>1</sup> , Patricia Fortes <sup>2</sup> , Maria Isabel Rebelo Teixeira Soares <sup>3</sup> , Roberta Montello Amaral <sup>4</sup>	
AVERIGUANDO A QUALIDADE DE SERVIÇOS NAS AGÊNCIAS DA RECEITA ESTADUAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, BRASIL: MÉTRICA, INDICADORES E ANÁLISE SERVQUAL.....	23
Renê Gabriel Junior <sup>1</sup> , Rogério Zanon da Silveira <sup>2</sup> , Marcelo Calderari Miguel <sup>3</sup>	
AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR EM FACE DO DEPENDENTE ECONÔMICO “SOBRINHO” DE SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA LEI Nº 8.112/1990 .....	43
Wellington Soares da Costa	
SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, LUTA DE CLASSES E A SEGREGAÇÃO RACIAL DO CÁRCERE NO BRASIL.....	52
Taylisi Souza Corrêa Leite <sup>1</sup> , Carlos Eduardo Salim Lauande Farias <sup>2</sup>	
HERMENÊUTICA JURÍDICO PENAL E A QUESTÃO DO BEM JURÍDICO NOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL.....	69
Luciano Filizola da Silva	

# AVALIAÇÃO DAS FERRAMENTAS FINANCEIRAS: A REVISÃO

## *ASSESSING FINANCIAL TOOLS: THE REVIEW*

**Palloma Costa e Silva<sup>1</sup>, Patricia Fortes<sup>2</sup>, Maria Isabel Rebelo Teixeira Soares<sup>3</sup>, Roberta Montello Amaral<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa (UNL), Portugal, mestre em Economia Empresarial pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>2</sup>Doutora pela Universidade Nova de Lisboa (UNL) e graduada em Engenharia do Ambiente e investigadora auxiliar da Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

<sup>3</sup>Pós-doutora pela Virginia Tech, Estados Unidos, doutora em Sciences Economiques pela Université de Strasbourg (UNISTRA) e graduada em Economia pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professora emérita da Universidade do Porto, Portugal.

<sup>4</sup>Doutora e mestre em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC - Rio), mestrado profissional em Economia Empresarial pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e graduada em Matemática pela Universidade Paulista (UNIP), Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e Ciências Econômicas pela PUC – Rio. Docente do Centro Universtário Serra dos Órgãos (UNIFESO).

### RESUMO

O cenário atual apresenta desafios em termos de projeções de investimentos globais no setor de energia. Novas medidas para reduzir a dependência energética dos países devem estar no topo da lista de importância para tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas. Nesse contexto, o artigo teve como objetivo revisar as metodologias mais utilizadas na análise de investimentos, porém, não exaustivamente. A revisão avaliou as vantagens e desvantagens dos diversos métodos de análise de investimentos encontrados em artigos acadêmicos e documentos de instituições oficiais publicados entre 1979 e 2023. Como resultado dessa análise, constatou-se que a escolha da ferramenta dependerá, sobretudo, de um conjunto de aspetos relacionados com a tomada de decisão que irão convergir para a escolha que melhor se adequa. Até agora, a pesquisa trabalhou apenas com a perspectiva da racionalidade do investimento com critérios puramente financeiros. No entanto, existe uma preocupação crescente em avaliar não só a lucratividade do investimento, mas também em realizar uma abordagem mais integrada relativamente aos impactos econômicos e ambientais. Esta revisão trouxe uma maior contribuição para a literatura atual, pois mostra que diferentes ferramentas cobrem diferentes efeitos, o que pode ser um importante ponto de decisão na escolha da ferramenta.

**Palavras-chave:** investimento; vantagens; desvantagens.

### ABSTRACT

The current scenario presents challenges in terms of global investment projections in the energy sector. New measures to reduce countries' energy dependence should be at the top of the list of importance for decision-makers and public policymakers. In this context, the article aimed to review the most used methodologies in investment analysis, however, not exhaustively, bringing widely used methods. The review evaluated the advantages and disadvantages of the various investment analysis methods found in academic articles and documents from official institutions published between 1979 and 2023. As a result of this analysis, it was found that the choice of tool will depend, above all, on a set of aspects related to decision-making that will converge to the choice that best suits. Until now, research has worked only with the perspective of the rationality of the investment with purely financial criteria. However, there is a growing concern to evaluate not only the profitability of the investment but also to carry out a more integrated approach relating to economic and environmental impacts. This review brought a greater contribution to the current literature, as it shows that different tools cover different effects, which can be an important decision point in choosing the tool.

**Keywords:** investment; advantages; disadvantages

## INTRODUÇÃO

Durante este século, a questão da sustentabilidade relacionada ao consumo de energia é um tema mais recente na agenda política. O mundo também enfrentou alguns desafios nos últimos anos devido à pandemia de COVID-19 e à recente guerra na Ucrânia. A Covid-19 levantou preocupações sobre o processo de transição energética, devido à recessão econômica, impactando também os mercados de energia renovável (por exemplo, investimentos reduzidos, restrições nas cadeias de fornecimento de energia renovável e declínio da demanda). No entanto, a fase pós-pandemia criou novas oportunidades de investimento voltadas para uma “recuperação verde” e desenvolvimento sustentável, com instrumentos de financiamento de apoio a projetos ambientais e de energia renovável (1).

Enquanto isso, de acordo com dados do Relatório de Mercado de Eletricidade da IEA de 2022 (2), após um crescimento brutal da demanda de eletricidade em 2021, a demanda mundial por eletricidade desacelerou fortemente em 2022, como resultado do fraco crescimento econômico global e sua preços em alta, pressionados pela invasão russa da Ucrânia. A demanda global de eletricidade reduziu para 2% em 2022, porém a expectativa de crescimento da demanda por eletricidade cresça para os próximos três anos uma média de 3%, segundo Relatório de Mercado de Eletricidade da IEA 2023 (3), não acompanhando o ritmo de 2021, que cresceu 6%, com base na taxa média de crescimento pré-pandemia de cinco anos. O relatório também acrescenta que a geração global de energia renovável aumente de 29% em 2022 para 35% em 2025 com queda na geração de combustíveis fósseis como o gás e o carvão. As emissões de gases de efeito estufa de geração de energia na Europa devem reduzir em 10% a.a até 2025. O World Energy Transitions Outlook 2023 da IRENA(4) aponta que os investimentos em energia renovável continuam concentrados em um número limitado de países e focado principalmente nas tecnologias eólicas e fotovoltaica que representam 95% dos investimentos em energias renováveis, precisando aumentar investimentos nas demais energias limpas e mais nos países em desenvolvimento. O investimento global em ER responderam por mais de 83% das adições de capacidade e 40% de geração de energia instalada em 2022 no setor energético mundial. Embora tenham tido em 2022 um aumento do investimento recorde de US\$ 1.3 trilhoes percebe se que para manter se na meta de 1,5° Celsius e atender às metas das alterações climáticas, o investimento global em ER deve ser aumentado em média US\$ 5 trilhoes anuais até 2050.

Segundo artigo publicado recentemente pelo FMI em agosto de 2022 (5) confirma uma das lacunas que tem sido o foco global atual, que são os altos custos de energia e alimentos, além dos riscos sociais que fazem diferenças sociais mais graves em todo o mundo. Segundo dados do FMI (5), será fundamental investir fortemente em projetos de mitigação e adaptação para enfrentar os desafios das mudanças climáticas e vulnerabilidade a choques. Segundo informações do FMI em 2022 já previa a necessidade de investimento, informando serem necessários cerca de US\$ 3 trilhões a US\$ 6 trilhões por ano até 2050 contra os atuais US\$ 630 bilhões, verificando-se assim uma grande lacuna no valor a ser investido até 2050.

Até recentemente, os países desenvolvidos não consideravam as energias renováveis

(ER) uma alternativa completa às tecnologias convencionais de geração de eletricidade, apesar de seu compromisso com o crescimento das ER devido à sua contribuição essencial para o meio ambiente (6). Entretanto, o cenário mudou em termos de urgência e maior necessidade de aumentar os investimentos em ER, após o desenrolar da guerra na Ucrânia em 2022, principalmente para os países da UE, em termos de dependência energética de combustíveis fósseis (7).

De acordo com a publicação do briefing realizado pelo European Parliament Research Service (EPRS) (8) *the unprecedented EU response to the crisis triggered by the coronavirus pandemic. This amount corresponds to 2.3 % of the entire RRF, and to 7.8 % of Portugal's 2019 gross domestic product (GDP a União Europeia (EU) através do plano REPowerEU 2030, que é uma proposta da Comissão Europeia de reduzir a dependência de combustíveis fósseis da Rússia antes de 2030 e acelerar o processo de transição para a energia verde, tem os investimentos destinados a promover as energias renováveis e com isso, aumentará a necessidade de investimento em energias renováveis de 40% para 45%, devido à invasão russa da Ucrânia com o objetivo de reduzir a dependência energética da Rússia. Assim, a questão central é como garantir uma transição ótima para um sistema de energia renovável capaz de promover o desenvolvimento econômico sustentável e maximizar o bem-estar, sendo primordial para o alcance da sustentabilidade e uma sociedade mais justa que os investimentos tenham uma abordagem mais abrangente, que integre a parte econômica aos aspectos ambientais e sociais.*

A maioria dos métodos utilizados são baseados em abordagens tradicionais. Este trabalho tem como objetivo revisar as metodologias em análise de investimentos, não pretendendo enumerar exaustivamente todos os métodos disponíveis, mas trazer os métodos amplamente utilizados, as perspectivas mais interessantes e úteis para os pesquisadores em finanças e tecnologias renováveis. A revisão abordada nesta pesquisa avaliará as vantagens e desvantagens dos diversos métodos de análise de investimentos encontrados em artigos acadêmicos e documentos de instituições oficiais. Esta revisão pretende trazer uma importante contribuição e melhoria para a literatura atual, pois mostra que ferramentas diferentes cobrem efeitos diferentes, isso pode ser um ponto de decisão importante na escolha da ferramenta.

O restante do artigo está estruturado da seguinte forma. No capítulo segundo, serão apresentadas identificadas as metodologias mais utilizadas pela literatura na análise de investimentos. Ainda este capítulo apresenta as vantagens e desvantagens de cada método descrito e discussões com base na literatura, Em seguida, serão apresentadas as considerações finais e algumas direções para pesquisas futuras.

## **1. REVISÃO DAS ABORDAGENS DE APOIO ÀS DECISÕES EM ENERGIA RENOVÁVEL**

Para atingir os objetivos deste estudo, adotou-se a pesquisa exploratória, que segundo Gil (9) visa aprimorar ideias e identificar algumas perspectivas para pesquisas futuras. Para apurar os fatos e investigar as informações encontradas, foram realizadas pesquisas bibliográfi-

cas (10) e documentais qualitativas (11). Eles foram avaliados com base em artigos publicados no Scopus, Google Scholar, Web of Science e documentos oficiais de instituições ligadas ao setor de energia, resultando em um total de 213 artigos acadêmicos e 68 documentos governamentais e de instituições privadas oficiais publicados entre 1979 e 2023.

A ênfase da revisão recai nas investigações anteriores sobre investimentos em FER, descrevendo e analisando as metodologias que estão sendo aplicadas na avaliação de investimento em tecnologias de energia renovável. Descreve cada uma destas ferramentas de forma breve e de acordo com a realidade desta investigação, não pretendemos apresentar uma revisão exaustiva.

O incentivo à energia renovável é considerado a chave para a política energética e para a promoção do desenvolvimento de baixo carbono no mix energético futuro. Conseqüentemente, este é o momento de investir em abordagens de transição que substituam no futuro as usinas de combustíveis fósseis de alta emissão de CO<sub>2</sub> por usinas de energia renovável. Os investidores são a força motriz para impulsionar a transformação do atual sistema energético, onde cerca de 75% dos investimentos em ER foram representados pelo setor privado entre 2013 a 2020, segundo relatório da IRENA (4). Os investidores estão especificamente interessados em saber qual é o momento certo para investir e se é viável investir em uma transição para energias renováveis. Portanto, é fundamental determinar o momento ideal para se comprometer com a transição.

A decisão de definir o indicador mais adequado para avaliar um investimento depende dos objetivos do projeto. Segundo Cucchiella et al (12) recurring oil crises and market weaknesses, combined with the availability of power from natural resources and resulting possibilities for job creation and energy independence, have all pushed developed and developing countries towards new energy strategies that include RES. This paper analyses the profitability of potential investments in small, medium and large RE electrical power facilities, applying a Net Present Value (NPV, para um investidor privado, os objetivos são a maximização dos lucros e o método será a análise financeira. No caso de um decisor público, o objetivo é a maximização do bem-estar social, e o método de abordagem será a análise econômica. A mudança da análise financeira para a análise econômica requer uma mudança de preços de mercado para preços contábeis, para evitar imperfeições de mercado e externalidades, especialmente o custo social do carbono (13).

## 2. METODOLOGIAS FINANCEIRAS

Esta seção descreve e analisa as metodologias que habitualmente são aplicadas na avaliação de um investimento em tecnologias de energias renováveis e, não se pretende dar uma lista exaustiva de todos os métodos disponíveis, mas apenas apresentar os principais, que incidem sobretudo na questão financeira. (por exemplo, NPV, IRR, Payback e ROI), Análise de Opções Reais (ROA) e Valor Presente Líquido Anualizado. Em seguida, esses métodos são

brevemente descritos ao longo desta seção.

As metodologias clássicas de cálculo para análise de investimentos são bem conhecidas e difundidas na literatura, que são: Payback, Valor Presente Líquido (VPL), Taxa Interna de Retorno (TIR), Taxa Interna de Retorno Modificada e Retorno do Investimento (ROI).

## 2.1 Payback

O método do Payback é o período necessário para recuperar o investimento ou o tempo necessário para que as entradas líquidas de caixa de um projeto sejam equivalentes ao valor investido. (14–17)traditional methods (Net Present Value (NPV (equação 1).

$$\text{Payback} = (14) \quad (\text{equação 1})$$

Quando  $p < n$ ;  $I_t$  = Fluxo de Caixa do Investimento no período  $t$ ;  $NR_t$  = Receita Líquida no período  $t$ ;  $i$  = Taxa de desconto;  $n$  = número de anos (14).

Muitas vezes, os investidores querem saber quanto tempo levará para pagar seu investimento, ou seja, quanto tempo levará para que o valor presente dos fluxos de caixa previstos se iguale ao investimento inicial (18).

Analisando a regra geral do Payback Simples, se o período de payback for igual ou menor que o período máximo de recuperação aceitável, o projeto é aceito. Porém, se o prazo for maior, o projeto é rejeitado. No caso do payback simples, isso pode servir como parâmetro de liquidez, pois quanto menor o tempo de recuperação, maior a liquidez e menor o risco. Além disso, o payback simples não leva em consideração o valor do dinheiro no tempo ao comparar o fluxo futuro de poupança com o custo inicial do investimento. penalizando projetos cujos retornos são de longo prazo e, pior ainda, não considera os fluxos de caixa após atingido o período de payback ( (18,19).

Fuller & Petterssen (20) mencionaram desvantagens sobre o método de retorno que ignora todos os custos e economias que ocorrem após o momento em que o retorno é alcançado. Eles também não diferenciam entre alternativas de projeto com diferentes ciclos de vida de projeto e normalmente usa um limite de retorno arbitrário.

Em relação ao payback descontado (equação 2), é ainda mais interessante do que o payback simples, pois é o tempo necessário para a recuperação de um investimento baseado nas entradas líquidas de caixa descontadas pelo custo de capital da empresa ajustado ao risco do projeto (18).

$$\text{Payback Descontado} \Rightarrow I = (20) \quad (\text{equação 2})$$

Quando  $y$  é o número de anos até que o investimento se pague,  $k$  é o custo de capital e  $t$  é o fluxo de caixa no período.

O Payback Descontado, nesse caso, leva vantagem sobre o payback simples, justamente por considerar o valor do dinheiro no tempo. E de acordo com a regra geral do payback descontado, se o payback for menor ou igual ao prazo máximo de recuperação do investimento inicial determinado pela empresa, o projeto deve ser aceito, caso contrário, será rejeitado. Apesar disso, ambos não consideram todos os fluxos de caixa do projeto (18).

## 1.2 Valor Presente Líquido (VPL)

Por definição, o VPL representa a diferença entre o valor presente das entradas líquidas de caixa descontadas ao custo de capital da empresa e o custo total, ou seja, o VPL é a soma do valor presente dos fluxos de caixa futuros. Assim, conforme determinado pelas regras de decisão do VPL, por exemplo, um potencial projeto de investimento independente deve ser aceito se o VPL for positivo e maior que zero ( $VPL > 0$ ) (21), caso contrário, deve ser rejeitado. Já para projetos mutuamente exclusivos, se o valor do VPL for maior que zero, será escolhido o projeto com maior VPL, caso contrário, se o valor do VPL for menor que zero, rejeita o projeto (19). No método VPL, o investimento é avaliado de acordo com o total de despesas e receitas geradas em um determinado período. Comparando várias variantes de projeto, o projeto mais favorável do ponto de vista econômico tem o menor gasto total no momento da análise (18). No setor de energia, um caso possível é que um investimento pontual seja compensado por receitas e despesas nos anos seguintes. Existem pontos que são muito favoráveis ao VPL, principalmente quando este considera o valor do dinheiro no tempo, pois leva todos os fluxos de caixa (positivos e negativos) para a mesma data para que possam ser somados. É simples como uma regra de decisão. Além disso, os diversos VPLs podem ser somados para formar o VPL da carteira. Se o avaliador tiver problemas com recursos limitados para realizar o investimento e com um grupo de projetos para aprovar, o VPL serve de base para classificar os projetos (20,22–24). O VPL assume que os fluxos de caixa periódicos serão reinvestidos ao custo de capital ou outra taxa de desconto ajustada ao risco. Enquanto a TIR assume ela própria o reinvestimento (15). É uma das metodologias mais utilizadas em finanças (16). A análise do fluxo de caixa é importante para avaliar o equilíbrio monetário ao longo da vida de um investimento. Porque representa as despesas e receitas anuais agregadas para cada ano ao longo da vida (15,22). O cálculo do VPL mostra a lucratividade do projeto aplicando a equação (3):

$$NPV = -I + \sum_{t=1}^n \frac{FC_t}{(1+r)^t} \quad (1) \quad (21) \quad \text{(equação 3)}$$

Quando  $FC_t$  é o fluxo de caixa no ano  $t$ ;  $r$  é uma taxa de juros

Existem limitações neste método e, de acordo com Dranka et al (23), o VPL não leva em conta a irreversibilidade, a incerteza e a flexibilidade da gestão de um projeto de investimento. Não é notoriamente suficiente para subsidiar a tomada de decisão de investimentos com grande variabilidade por si só, portanto, deve ser aplicada em conjunto com outras metodologias para

trazer maior grau de certeza ao resultado final de projetos em energia renovável.

Além disso, existe o valor presente ajustado (APV), que é o VPL de um projeto ou empresa com base no financiamento de capital, e incorporando o valor presente dos efeitos associados ao financiamento da dívida. Este ajustamento visa melhorar o valor atual do projeto incorporando qualquer benefício fiscal associado à dedutibilidade dos gastos com juros da dívida, que é considerada dedutível fiscalmente (24). Basicamente, o APV afirma que o uso da dívida pode transformar um projeto de VPL negativo em positivo, mostrando ao investidor os benefícios fiscais de uma ou mais deduções fiscais decorrentes de juros ou empréstimos a taxas abaixo do mercado (25).

APV = Valor Presente da empresa sem dívida + Valor Presente dos efeitos do financiamento

$$\text{Valor Presente da empresa sem dívida} = \text{FCFF} / (\rho u - g) \quad (24)$$

FCFF = fluxo de caixa operacional após impostos esperado para a empresa no período seguinte;

$\rho u$  = custo de capital não alavancado and

$g$  = taxa de crescimento esperada.

Valor Presente dos efeitos do financiamento = Benefício fiscal de juros que é formado para empresas endividadas e cálculo do valor presente do benefício fiscal de juros, esse benefício fiscal é função da taxa de imposto da empresa, descontado ao custo da dívida para refletir o risco do fluxo de caixa (24).

Valor dos Benefícios Fiscais = (taxa de imposto \* dívida do empréstimo \* taxa de juros) / taxa de juros

Em regra, uma vez incluído o ajuste, os projetos com valor presente ajustado positivo devem ser aceitos e aqueles com valor presente ajustado negativo devem ser rejeitados. Como o APV pode ser aplicado para analisar a estrutura de capital, é um método útil para empresas com grande carga de endividamento, tendo o benefício fiscal, como principal benefício do empréstimo, capaz de melhorar o valor presente do projeto. Por esse motivo, o APV parece ser mais confiável e preferível para a realização de transações de aquisição alavancada. O valor da firma alavancada pode ser estimado em diferentes níveis de endividamento, sendo o índice de endividamento ótimo o nível de endividamento que maximiza o valor da firma (24).

De acordo com Pienaar (26) the adjusted present value (APV, a principal vantagem do VPL ajustado é que ele combina as decisões de investimento e financiamento, pois dissocia o efeito adverso do financiamento do valor do VPL do projeto se o projeto fosse financiado por capital próprio. A técnica APV é especialmente útil na avaliação de metas de aquisição. Isso porque nos casos em que há fusão entre empresas, por exemplo, a melhor forma de lidar com

o custo da dívida e a estrutura de capital associada à fusão é utilizando a metodologia APV e identificando a despesa esperada de juros por ano, e encontrando de forma isolada os benefícios fiscais dos juros e do valor “assimétrico” da firma (27). Por outro lado, o uso da abordagem APV ignora os custos de falência esperados, o custo mais significativo dos empréstimos, porque pode dar a ideia de que o valor da empresa aumenta à medida que as empresas tomam dinheiro emprestado (24). A segunda desvantagem do APV é, de fato, a avaliação do valor do custo de socorro, custos de agência e tributação pessoal. Porque, por exemplo, se não fossem incluídos os custos de afiliação e tributação pessoal, não impediria os abatimentos fiscais da dívida no imposto de renda da empresa, apresentando-o erroneamente, pois informaria um valor de uma empresa alavancada e com abatimentos fiscais (28) including the weighted average cost of capital (WACC. A terceira desvantagem do APV é que ele não define o nível de risco, pois calcula todos os retornos regulares ignorando as flutuações no processo de investimento (29).

### 2.3 Taxa Interna de Retorno (TIR)

Tanto o VPL quanto a TIR são ferramentas convencionais de avaliação de investimentos (23). A TIR e o VPL são diretos como uma regra de decisão (15). Ambos são indicadores financeiros muito próximos pois a TIR é a taxa de desconto que iguala o VPL a zero, ou seja, a TIR é a taxa de retorno exigida pelo investidor e como taxa de desconto resulta no VPL a zero (19).

Pela regra geral de decisões considerando a TIR quando esta for maior que a taxa mínima de atratividade (TMA) o projeto é aceito, caso contrário é rejeitado. Isso acontece porque se houver uma TMA maior que a TIR, o VPL ficará negativo, pois se a TIR for a taxa que iguala o VPL a zero, uma taxa maior que a TIR torna o VPL negativo (23). Enquanto o VPL representa a lucratividade do projeto em valores monetários absolutos, a TIR revela a lucratividade esperada de um projeto em porcentagem. (30). O cálculo da TIR é determinado de acordo com a equação 4,

$$\text{TIR} \Rightarrow \text{VPL} = -I + = 0 \quad (2) \quad (14) \quad (\text{equação 4})$$

No entanto, aponta inconvenientes associados ao cálculo tradicional da TIR. As principais desvantagens da TIR são quando ela gera um problema de escala, não é possível comparar projetos de investimento com escalas diferentes e quando possui fluxos de caixa não convencionais ao longo da vida do investimento com múltiplas taxas de retorno (positivas e negativas). E assim como o VPL, segundo Dranka et al (23), a TIR não leva em consideração a irreversibilidade, a incerteza e a flexibilidade do gerenciamento de um projeto de investimento. Finalizando, nos casos em que houver múltiplas taxas com fluxos de caixa alternados, deve-se considerar a utilização da Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM)(15,23).

TIRM é a taxa que iguala o valor presente da soma dos valores futuros das entradas de caixa do projeto, capitalizadas, ao custo de capital da empresa ao valor presente dos custos

do mesmo projeto, ou seja, estabelece que as entradas líquidas de caixa deve ser reinvestido a um custo de capital. O TIRM é usado principalmente no orçamento de capital para identificar a viabilidade de um projeto de investimento, ou seja, é usado para avaliar o retorno do investimento, comparar diferentes investimentos e a taxa de reinvestimento (por exemplo, se um projeto for maior que o retorno esperado indica que é um bom investimento, caso contrário, se o seu TIRM for menor que o retorno esperado empreender um projeto não é recomendado (31). Além disso, o TIRM é normalmente empregado para comparar vários projetos alternativos mutuamente exclusivos, a fim de escolher o projeto com o maior TIRM. A melhor decisão ao analisar os dois indicadores juntos para o mesmo projeto é ter um positivo. No entanto, a principal desvantagem do TIRM é que ele exige que as pessoas tomem várias decisões sobre o custo de capital e a taxa de financiamento que geram estimativas adicionais no processo de tomada de decisão por envolver duas alternativas causando hesitação por parte de quem deseja analisar o investimento (32).

#### 2.4 Retorno do investimento (ROI)

Essa métrica, geralmente não usada, mede a relação entre o valor presente dos fluxos de caixa e os investimentos do projeto (14). O ROI é indicado quando há competição entre mercados e falta de recursos financeiros disponíveis para realizar investimentos, permitindo que as empresas comparem vários projetos e acabem selecionando o projeto mais rentável em diferentes cenários. O ROI pode ser visto como uma medida de lucratividade para gerar um fluxo de benefícios futuros com retorno esperado no período de um ano. Mede o lucro líquido gerado por uma empresa dividido pelo total de ativos (17). A desvantagem do ROI é quando o ROI ignora que a taxa de retorno deve ser igual ou superior ao custo de capital. Os acionistas querem que a empresa maximize o retorno absoluto acima do custo de capital e não maximize porcentagens (33). ROI pode ser expresso pela seguinte equação 5:

$$\text{ROI} = (1 + \text{TMA}) * (1 + \text{ROIA}) - 1 \quad (23) \quad (\text{equation 5})$$

Quando TMA significa taxa mínima de atratividade, ROIA significa Retorno do Investimento Adicional.

Enquanto de acordo com Pletsch (34), o ROIA é a melhor alternativa para estimar ganhos em um projeto de investimento porque a receita gerada pelo projeto é apresentada em forma de porcentagem. De acordo com (Rasoto et al., 2012; Souza & Clemente, 2009; Clemente, 2012), o ROIA equivale a um percentual do Valor Econômico Adicionado (EVA). Representa a rentabilidade regular do projeto, além da remuneração de parte do TMA (23) e ainda elimina o efeito cruzado do MRA. O cálculo do ROIA é a seguinte equação 6 (35).

$$\text{ROIA} = - 1 \quad (\text{equação 6})$$

Quando n significa tempo do planejamento e IBC Índice de Custo-Benefício (35)

### 1.5 Análise de Opção Real (ROA)

Alguns projetos de investimento apresentam características específicas que também merecem uma abordagem mais sofisticada. Este é o caso de grandes usinas de energia e ER. Os principais problemas envolvidos são a sua irreversibilidade e a eventual opção de adiar (ou não) o projeto. Portanto, na tomada de decisão ideal, os investidores levam em consideração a irreversibilidade, a incerteza sobre os benefícios futuros e o momento de uma oportunidade de investir (16)output, and prices in a competitive industry with a stochastic demand. It is shown, first, that the equilibrium development for the industry solves a particular dynamic programming problem (maximization of "consumer surplus". Diante do exposto, vemos atualmente que as decisões no mercado de geração de energia renovável exigem uma avaliação de investimento mais precisa do que as teorias tradicionais realizam e, ao mesmo tempo, não consideram o valor da incerteza e a flexibilidade da gestão do investimento. Dessa forma, o método das opções reais permite verificar com maior precisão o melhor momento que um determinado investimento deve ser feito, levando em consideração o chamado "timing" do próprio investimento, além do valor da incerteza, que é igualmente importante em suas decisões (23,36)the economic analysis of Renewable Energy Projects (REP.

De acordo com Dranka et al (23), quanto à Análise de Opções Reais (ROA), levou em consideração aspectos de incerteza, irreversibilidade e flexibilidade nesse tipo de análise para fornecer mais informações aos investidores quanto ao risco e retorno do projeto. Além disso, utilizando a avaliação do ROA, os autores verificaram que os investidores também têm a opção de adiar o projeto e viabilizá-lo no futuro, diminuindo os riscos e incertezas do investimento. Os modelos de opções reais aplicados aos investimentos em energias renováveis permitem não só refletir as opções de investimento dos investidores privados, como também compreender melhor a sua reação aos incentivos definidos pelos decisores políticos. Como a abordagem das opções reais incorpora características como a irreversibilidade do investimento, a incerteza ambiental e as flexibilidades de decisão (nomeadamente, adiamento do investimento), pode ser uma ferramenta muito útil para avaliar os investimentos numa perspectiva privada, uma vez que os investidores podem otimizar as decisões de adiar um investimento e adaptar o tamanho de um projeto. Para projetos de investimento em Energias Renováveis, esta dimensão estratégica é muito importante porque os custos iniciais de investimento são normalmente muito elevados face aos custos operacionais.

De acordo com Dranka et al(23), ROA é a diferença entre o VPL estendido, que inclui o valor da flexibilidade gerencial, significando principalmente a flexibilidade para postergar uma decisão de investimento, somado ao valor do VPL tradicional, que não leva em consideração a flexibilidade gerencial. O ROA pode ser expresso pela seguinte equação 7,

$$\text{ROA} = - \text{NPV tradicional} \quad (23) \quad (\text{equação } 7)$$

Delapedra-Silva et al (37), indicam o ROA, porém, levantam a limitação da ferramenta ROA devido à complexidade da análise e difícil interpretação, que ainda é considerada uma metodologia complexa. No entanto, o ROA acaba por aprimorar as metodologias mais tradicionais, o NPV, principalmente em termos de incerteza de mercado, pois defendem que o ROA é capaz de considerar risco e flexibilidade gerencial; o período de Payback aponta como métrica complementar para o avanço de outros métodos. A mesma conclusão sobre a complexidade do ROA foi destacada por Fernandes et al (38). Os Autores(38) destacam que a aplicação da técnica de avaliação por ROA é de difícil implementação, devido à medição da incerteza, para a qual são necessárias simulações mais robustas e com maior conhecimento matemático. Dessa forma, verifica a necessidade de tornar os cálculos do ROA menos complexos e facilitar a interpretação das análises. No entanto, eles também apontam as vantagens de aplicar o ROA às metodologias tradicionais de avaliação de investimentos, como VPL e TIR, ao identificar que os métodos tradicionais de fluxo de caixa descontado falham na avaliação de projetos que contêm risco e incerteza de investimento. Podendo avaliá-las muitas vezes como opções desfavoráveis quando na verdade se adiam e levando em conta as variações do fluxo de caixa, como mudanças de mercado e percepção dos investidores, posteriormente seriam avaliadas como favoráveis.

Resumidamente, os tipos de medidas de avaliação convencionais (VPL, Payback e TIR) mencionados na seção anterior por Dranka et al, 2020 (28); Santos, 2014 (20); Delapedra-Silva et al, 2022 (41); Kierulff, 2008 (37) and; Dalton et al, 2015 (21), embora amplamente utilizados na literatura atual, não são notoriamente suficientes para suportar tomadas de decisão de investimento com grande variabilidade por si só, pois não levam em conta a irreversibilidade, incerteza e flexibilidade da gestão de um projeto de investimento e o ROA tem, e principalmente, em termos do valor da flexibilidade, fundamental para postergar uma decisão de investimento, somado ao valor do VPL tradicional. O ROI é uma métrica pouco utilizada na maioria das avaliações, mede a relação entre o valor presente dos fluxos de caixa e os investimentos do projeto (14). Esses métodos acima devem ser aplicados em conjunto com outras metodologias para trazer maior grau de certeza ao resultado final de projetos em energia renovável. Portanto, a aplicação da TIRM é uma alternativa utilizada para melhor lidar com as fragilidades do VPL e da TIR, permitir o estabelecimento de taxas intermediárias de reinvestimento mais realistas (15).

### 1.6 Anuidade Uniforme Equivalente (AUE)

A Anuidade Uniforme Equivalente (AUE) também conhecida como Valor Presente Líquido Anulizado (VPLA) é o valor da distribuição do VPL por período, durante a vida útil do investimento (23), ou seja, este método é usado para calcular o fluxo de caixa anual constante gerado por um projeto ao longo de sua vida útil em tempos diferentes. Em casos cujos investi-

mentos são mutuamente excludentes, por exemplo, No caso de projetos mutuamente excludentes com vidas úteis diferentes, a seleção do projeto pode ser realizada com base no VPL anualizado cujo projeto com maior valor anualizado deve ser escolhido e esta característica é tida vantagem no uso desta ferramenta (39), no entanto, para projetos indepententes já não são recomendados (40). VPLA pode ser expressa pela seguinte equação 8:

$$AUE = \frac{VPL}{i^n} \quad (\text{equação 8})$$

Onde VPL é o valor presente líquido,  $i$  = taxa de juros por período e  $n$  o número de períodos.

## 2.7 Discussão das vantagens e desvantagens de cada metodologia

Nesta seção, propomos uma revisão das metodologias disponíveis, demonstrando as vantagens e desvantagens das várias ferramentas úteis para avaliação de investimentos, levando em consideração vários elementos como o timing da oportunidade de investimento, flexibilidade operacional, valor do dinheiro no tempo, etc. A seção revela lacunas nas metodologias e também pode mostrar que uma determinada ferramenta é escolhida para um determinado problema, sendo portanto fundamental saber o interesse do stakeholder, o que ele busca em determinado investimento para fornecer dados importantes para que tome a decisão mais vantajosa, rentável, social e sustentável para o meio ambiente.

O modelo de investimento sugerido no estudo de Dranka et al (23), sugerem complementaridade entre as metodologias de avaliação econômica para a análise econômica de Projetos de Energia Renovável (REP) agrupadas em quatro categorias para as diferentes metodologias, pois avaliam que as Metodologias Clássicas de Análise de Investimento (CMIA) ( por exemplo, VPL, TIR e Return sob Capital Investido ou Período de Payback) são mais indicados para projetos com baixa volatilidade de custo de investimento, investimento inicial ou de período, enquanto para projetos com média ou alta volatilidade recomendaram as Metodologias Multi-Index (MIM), que faz uma avaliação conjunta de indicadores de risco e retorno para dar mais robustez e confiança à viabilidade econômica de um projeto de investimento (41). O Extended Multi-Index (EMIM) é uma extensão do método MMI para realizar análises de sensibilidade sobre as variáveis que afetam a viabilidade econômica e o risco do investimento (42), oferecendo medidas adicionais de risco-retorno e aumentando a percepção do investidor sobre o investimento.

Quanto à Análise de Opções Reais (ROA), Dranka *et al* (23) levou em consideração aspectos de incerteza, irreversibilidade e flexibilidade nesse tipo de análise para fornecer mais informações aos investidores quanto ao risco e retorno do projeto. Além disso, utilizando a avaliação por meio do ROA, os autores verificaram que os investidores também teriam a opção

de adiar o projeto e viabilizá-lo no futuro, diminuindo os riscos e incertezas do investimento. No entanto, o estudo teve algumas limitações quanto à generalização da escala de volatilidades de cada variável (MRA, CF 0, and CFj)<sup>1</sup> adotados no estudo mais especificamente quanto ao método de avaliação econômica. Outra lacuna, o estudo analisou um único estudo de caso, não estendendo a pesquisa para realizar outras análises econômicas de projetos de energia renovável para cada sistema elétrico e suas estruturas regulatórias e de mercado.

Dranka *et al* (23), como descrito anteriormente, bem como Santos *et al* (14), ambos deram maior ênfase ao método de análise ROA quando comparados às metodologias CMIA. Santos *et al* (14) mencionam que o uso do CMIA pode levar a uma avaliação econômica excessivamente simples do projeto, conforme os mesmos aspectos já destacados por Dranka *et al* (23), ou seja, incerteza, irreversibilidade e flexibilidade. No entanto, o CMIA é de suma importância para fornecer aos investidores informações mais reais sobre as condições do mercado e reduzir as incertezas inerentes às energias renováveis. As limitações mencionadas por Santos *et al* (14) ao estudo são grandes porque não levaram em conta os custos de adiar o projeto quando não for viável dentro de um determinado período. Além disso, outras incertezas não consideradas no estudo, como demanda, regulação e custos de construção, poderiam ter sido incluídas em modelos mais sofisticados.

Na perspectiva de Delapedra-Silva *et al* (37), embora reconheçam as limitações da avaliação dos métodos VPL, Payback e TIR na tomada de decisão de investimento, também admitem que ainda são ferramentas de orientação amplamente utilizadas para o critério de decisão, principalmente, quando se trata de decidir se um projeto de investimento é viável ou não, ou seja, quando o VPL for maior que zero e a TIR for maior que o retorno do capital exigido pelo investidor (15,37).

Apesar de sua popularidade atual, nem o VPL nem a TIR foram projetados para lidar efetivamente com a grande maioria dos problemas de investimento, os fluxos de caixa periódicos gerados entre o momento da compra e venda (32). O VPL assume que os fluxos de caixa periódicos serão reinvestidos ao custo de capital ou outra taxa de desconto ajustada ao risco; Enquanto a TIR assume o próprio reinvestimento. Além disso, as duas medidas avaliam projetos de forma diferente, embora o VPL seja preferível à TIR devido às dificuldades que a TIR apresenta em algumas delas relatadas anteriormente. o VPL e a TIR, permitem estabelecer taxas de reinvestimento intermediárias mais realistas (15).

Os tipos de medidas de avaliação convencionais (VPL, Payback e TIR) mencionados acima, principalmente, por Dranka *et al*, 2020 (28); Santos, 2014 (20); Delapedra-Silva *et al*, 2022 (41); Kierulff, 2008 (37), Dalton *et al*, 2015 (21), embora amplamente utilizados na literatura atual, não são notoriamente suficientes para apoiar decisões de investimento com grande variabilidade por si só, pois não levam em conta a irreversibilidade, incerteza e flexibilidade da gestão de um projeto de investimento. Assim, devem ser aplicadas em conjunto com outras metodologias para trazer maior grau de certeza ao resultado final dos projetos em energia re-

1 De acordo com o estudo de Dranka *et al* (23) a sigla MRA significa Taxa Mínima de Atratividade. CF0 é o investimento inicial e CFj é o fluxo de caixa para cada período j.

novável.

Delapedra-Silva et al indicam o ROA. no entanto, levantam a limitação do instrumento devido à complexidade da análise e difícil interpretação, que ainda é considerada uma metodologia mais complexa. No entanto, o ROA acaba por aprimorar as metodologias mais tradicionais, o NPV, principalmente em termos de incerteza de mercado, pois defendem que o ROA é capaz de considerar risco e flexibilidade gerencial; o período de Payback aponta como métrica complementar para o avanço de outros métodos. A mesma conclusão em relação à complexidade do ROA foi destacada por Fernandes et al (38). Os autores apontam que a aplicação da técnica de avaliação por ROA é de difícil implementação, devido à medição da incerteza, para a qual são necessárias simulações mais robustas e com maior conhecimento matemático. Dessa forma, verifica a necessidade de tornar os cálculos do ROA menos complexos e facilitar a interpretação das análises. No entanto, eles também apontam as vantagens de aplicar o ROA às metodologias tradicionais de avaliação de investimentos, como VPL e TIR, ao identificar que os métodos tradicionais de fluxo de caixa descontado falham na avaliação de projetos que contêm risco e incerteza de investimento. Podendo avaliá-las muitas vezes como opções desfavoráveis quando na verdade se adiadas e levando em conta as variações do fluxo de caixa, como mudanças de mercado e percepção dos investidores, posteriormente seriam avaliadas como favoráveis.

Ginbo et al (42) discutem o ROA para análise de investimento para adaptação e mitigação das mudanças climáticas, sob a ótica da integração do valor econômico à flexibilidade temporal do investimento e questionar os resultados trazidos pelo método do VPL Tradicional que não leva em consideração conta a flexibilidade gerencial do investimento sob incerteza, cuja análise de opções reais é a mais indicada para obter maior precisão na avaliação. Além disso, eles descobriram que os tomadores de decisão são neutros ao risco, embora maximizem os lucros. No entanto, consideram importante levar em consideração as preferências de risco em modelos de opções reais, pois em outras metodologias esses resultados podem levar a valores errôneos nos investimentos. Eles trouxeram uma abordagem um pouco diferente do que foi visto até agora sobre a análise de opções reais. Eles destacaram a vantagem de usar a metodologia de análise de investimento por meio do ROA sob incerteza nos preços da eletricidade para diferentes tipos de edifícios e residências, comparando as propensões de adotar a energia solar fotovoltaica na rede elétrica ininterrupta nos países em desenvolvimento. A opção de cálculo ideal para a tomada de decisão de investimento no estudo avaliado foi a análise de opções reais (ROA), pois consideram que atrasar as decisões de implantação da energia solar fotovoltaica reduz o risco de perda de oportunidade. Constatou que as políticas de incentivo promovem investimentos em FER por meio de seu efeito no ROI esperado.

Tan et al (2019) utilizaram seu estudo em um de seus modelos de otimização, o ROI esperado para determinar a melhor alocação de recursos para diferentes projetos de inovação, podendo observar que projetos cuja maturidade tecnológica é menor possuem maiores níveis de incerteza. Por outro lado, para projetos com maior maturidade, a previsão do ROI pode ser mais precisa, demonstrando que geralmente quando os gestores de fundos de investimento são mais

avessos ao risco, eles tendem a apoiar menos tecnologias cuja maturidade tecnológica é menor, devido ao alto risco técnico e econômico. Além disso, afirmaram que para ambos os objetivos as estimativas de ROI eram representativas e poderiam retratar as preferências dos tomadores de decisão otimistas e pessimistas, de acordo com o grau de aversão ao risco do gestor. No entanto, os autores perceberam que a literatura apresenta uma limitação no desenvolvimento de modelos de otimização para alocação ótima de recursos financeiros, havendo maior avanço em instrumentos de apoio à decisão para avaliar recursos financeiros e sua alocação no desenvolvimento de tecnologias emergentes com sucesso.

Nota-se que existem vantagens e desvantagens para cada um dos métodos e a escolha do método dependerá da preferência dos interessados, sendo ideal a utilização de mais de um método na avaliação do processo decisório (43).

Por último, pode dizer-se que a escolha da ferramenta mais adequada dependerá de um conjunto de aspetos relacionados com o contexto de tomada de decisão que irão convergir para a escolha que melhor se enquadra, em que objeto de estudo se deve focar (por exemplo, quais tipos de impactos o tomador de decisão está interessado em absorver). E para os casos em que ferramentas diferentes abrangem efeitos diferentes, pode ser um importante ponto de decisão na escolha da ferramenta (43).

Além disso, segundo Hobbs & Meier (95), é importante ressaltar que na fase de tomada de decisão, mais de um método deve ser considerado em um processo de tomada de decisão, visto como uma tendência observada na literatura atual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo principal alcançado ao revisar as metodologias mais utilizadas para auxiliar a tomada de decisão sobre novos investimentos. A revisão também abordou as vantagens e desvantagens dos métodos de análise de investimentos encontrados em artigos acadêmicos e documentos de instituições oficiais. Trouxe uma revisão ampla, porém não exaustiva, agregando a literatura atual baseada em metodologias de avaliação aplicadas à análise de investimentos em projetos.

Assim, para garantir a avaliação do retorno do investimento, uma ou mais análises financeiras devem ser utilizadas, mas deve-se considerar também outras avaliações cujas ferramentas dão maior enfoque socioambiental e tecnológico. O Valor Presente Líquido, por exemplo, traz ao valor presente a diferença entre entradas e saídas de caixa durante a vida útil do projeto. O ROI é uma métrica pouco utilizada na maioria das avaliações, mede a relação entre o valor presente dos fluxos de caixa e os investimentos do projeto. A Taxa Interna de Retorno representa a taxa de retorno que torna o VPL nulo e o Payback mostra o tempo necessário para recuperar os custos do investimento. Modelos como VPL, TIR e Payback, embora amplamente aplicados para análise de investimentos, não consideram, por exemplo, aspectos de incerteza,

irreversibilidade e flexibilidade que o ROA possui, principalmente em termos do valor da flexibilidade, essencial para postergar uma decisão de investimento, além do valor VPL tradicional, por exemplo. Entretanto, o ROA, pela complexidade da análise e difícil interpretação, ainda é considerado uma metodologia complexa. O Valor Presente Líquido (VPL) e a Taxa Interna de Retorno (TIR) também não levam em consideração a variabilidade, as incertezas. Ainda, para VPL e TIR, para cada ano de vida útil da instalação, por exemplo, os retornos líquidos anuais (custos anuais - receitas anuais) são descontados a valor presente. O valor do sistema pode variar de acordo com a geografia e o horizonte de tempo.

Para atingir os objetivos deste estudo, adotou-se a pesquisa exploratória, que segundo Gil (9) visa aprimorar ideias e identificar algumas perspectivas para pesquisas futuras. Para apurar os fatos e investigar as informações encontradas, foram realizadas pesquisas bibliográficas (10) e documentais qualitativas (11). Eles foram avaliados com base em artigos publicados no Scopus, Google Scholar, Web of Science e documentos oficiais de instituições, resultando em um total de 213 artigos acadêmicos e 68 documentos governamentais e oficiais de instituições privadas publicados entre 1979 e 2023.

A escolha de qual é a ferramenta mais adequada dependerá de quais tipos de impactos o decisor está interessado em absorver. De facto, depende de um conjunto de aspetos relacionados com o contexto de tomada de decisão que irão convergir para a escolha que melhor se adequa e, para que objeto o estudo deve incidir (44). Até o prezado momento as pesquisas trabalharam apenas com a perspectiva da racionalidade do investimento com critérios puramente financeiros. Porém cresce a preocupação de avaliar não só a lucratividade do investimento, mas também realizar uma abordagem mais integrada relacionando impactos econômicos e meio ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Tian J, Yu L, Xue R, Zhuang S, Shan Y. Global low-carbon energy transition in the post-COVID-19 era [Internet]. Vol. 307, Applied Energy. Elsevier Ltd; 2022. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2021.118205>
2. IEA IEA. Electricity Market Report [Internet]. Electricity Market Report. 2022. Available from: <https://www.iea.org/reports/electricity-market-report-january-2022>
3. IEA. Electricity Market Report 2023. Electricity Market Report. 2023.
4. International Renewable Energy Agency (IRENA). World energy transitions outlook 2023 [Internet]. World Energy Transitions. 2023. Available from: <https://irena.org/Digital-Report/World-Energy-Transitions-Outlook-2022%0Ahttps://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>
5. IMF Blog. Public Sector Must Play Major Role in Catalyzing Private Climate Finance [Internet]. August 18, 2022. 2022 [cited 2023 Jan 24]. Available from: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/08/18/public-sector-must-play-major-role-in-catalyzing-private-climate-finance>
6. Abban AR, Hasan MZ. Revisiting the determinants of renewable energy investment - New evidence from political and government ideology [Internet]. Vol. 151, Energy Policy. Elsevier Ltd; 2021. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112184>
7. IEA IEA. Renewable Energy Market Update. Renewable Energy Market Update. 2022.
8. European Parliament. Portugal's National Recovery and Resilience Plan [Internet]. 2022.

- Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729408/EPRS\\_BRI\(2022\)729408\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729408/EPRS_BRI(2022)729408_EN.pdf)
9. Gil AC. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 2002. 137–142 p.
  10. Santos, Campello Bernardes, Cendon Beatriz Valadares and KJM. Fontes de informação para pesquisadores e profissionais.” [Internet]. Fontes de informação para .... 2000. 128 p. Available from: [http://files.biblio-2008.webnode.com.br/200000040-76a3b771d5/fontes\\_de\\_informacao\\_para\\_pesquisadores\\_e\\_profissionais\\_parte\\_001.pdf#page=18](http://files.biblio-2008.webnode.com.br/200000040-76a3b771d5/fontes_de_informacao_para_pesquisadores_e_profissionais_parte_001.pdf#page=18)
  11. Richardson RJ. Pesquisa social, métodos e técnicas. 1999. p. 329.
  12. Cucchiella F, D’Adamo I, Gastaldi M. Financial analysis for investment and policy decisions in the renewable energy sector. Vol. 17, Clean Technologies and Environmental Policy. 2015.
  13. Cucchiella F, D’Adamo I, Gastaldi M. A multi-objective optimization strategy for energy plants in Italy [Internet]. Vol. 443, Science of the Total Environment. Elsevier B.V.; 2013. Available from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2012.11.008>
  14. Santos L, Soares I, Mendes C, Ferreira P. Real Options versus Traditional Methods to assess Renewable Energy Projects. Renew Energy [Internet]. 2014;68:588–94. Available from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.renene.2014.01.038>
  15. Dalton G, Allan G, Beaumont N, Georgakaki A, Hacking N, Hooper T, et al. Economic and socio-economic assessment methods for ocean renewable energy: Public and private perspectives. Renew Sustain Energy Rev [Internet]. 2015;45:850–78. Available from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2015.01.068>
  16. Dixit AK, Pindyck RS. A New View of Investment. In: Investment under Uncertainty. 2019. p. 3–25.
  17. Ross SA, Westerfield RW, Jaffe J, Lamb R. Administração financeira : versão brasileira de corporate finance. 2015. 1196 p.
  18. Bruni AL, Famá R, De J, Siqueira O. Análise Do Risco Na Avaliação De Projetos De Investimento: Uma Aplicação Do Método De Monte Carlo. 1998.
  19. Ross, Stephen A.; Westerfield, Randolph W.; Jordan BD. Princípios de Administração Financeira. 2a Edition. Atlas; 2002.
  20. Fuller SK, Petersen SR. LCCosting Manual for the Federal Energy Management Program. NIST Handbook 135. 1996. 1–222 p.
  21. Tsukamoto YOH, Sugimoto J, Yokoyama R, Zhou Y. Economic Evaluation and Scenario Analysis of Wind Generations Based on Environment Factors. Power. 2006.
  22. Haas R, Ajanovic A, Ramsebner J, Perger T, Knápek J, Bleyl JW. Financing the future infrastructure of sustainable energy systems. Vol. 3, Green Finance. 2021.
  23. Dranka GG, Cunha J, de Lima JD, Ferreira P. Economic evaluation methodologies for renewable energy projects. Vol. 8, AIMS Energy. 2020.
  24. Damodaran A. APPLIED CORPORATE FINANCE. 2010. 52–67 p.
  25. Mota AG. PROJECT INVESTMENT ANALYSIS. 2015.
  26. Pienaar A. Investment appraisal: A critical review of the adjusted present value (APV) method from a South African perspective [Internet]. Vol. 6, Meditari Accountancy Research. 1998. 279–300 p. Available from: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/15318/Pienaar\\_Investment%281998%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/15318/Pienaar_Investment%281998%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
  27. Brigham EF, Daves PR. Intermediate financial management. Vol. 21, The British Accounting Review. 1989. 286–288 p.
  28. Booth L. Finding Value Where None Exists: Pitfalls in Using Adjusted Present Value. Vol. 15, Journal of Applied Corporate Finance. 2002.
  29. Gu F, Jiang Z, Su J. Application of Features and Neural Network to Enhance the Performance of Deep Reinforcement Learning in Portfolio Management. 2021 IEEE 6th International Conference on Big Data Analytics, ICBDA 2021. 2021.
  30. Talavera DL, Pérez-Higueras P, Almonacid F, Fernández EF. A worldwide assessment of economic feasibility of HCPV power plants: Profitability and competitiveness. Vol. 119, Energy. 2017.

31. Balyeat B, Cagle J. MIRR : The Means to an End ? Reinforcing Optimal Investment Decisions Using the NPV Rule. Vol. 41, Journal of Financial Education. 2015.
32. Kierulff H. MIRR: A better measure. Vol. 51, Business Horizons. 2008.
33. Mäkeläinen E. Economic Value Added AS A management tool. Helsinki School of Economics and Business Administration Department; 1998.
34. PLETSCHE GB. MODELO MULTICRITÉRIO PARA SELEÇÃO E AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE TECNOLOGIAS DE SEPARAÇÃO DE RESÍDUOS LÁCTEOS. 2020.
35. Rasoto A, Gnoatto AA, Oliveira AG de, Rosa CF da, Ishikawa G, Carvalho HA de, et al. Gestão Financeira : enfoque em Inovação. 2012.
36. Kim K, Park H, Kim H. Real options analysis for renewable energy investment decisions in developing countries. *Renew Sustain Energy Rev* [Internet]. 2017;75(October 2015):918–26. Available from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2016.11.073>
37. Delapedra-Silva V, Ferreira P, Cunha J, Kimura H. Methods for Financial Assessment of Renewable Energy Projects: A Review. *Processes*. 2022;10(2).
38. Fernandes B, Cunha J, Ferreira P. Real Options Theory in Comparison To Other Project Evaluation Techniques. 1st International Conference on Project Economic Evaluation ICOPEV 2011, Guimarães, Portugal. 2011.
39. Liu Y. Evaluation Method Based on NPV and IRR. Vol. 656, Proceedings of the 2022 2nd International Conference on Enterprise Management and Economic Development (ICEMED 2022). 2022.
40. Bora DB. COMPARISON BETWEEN NET PRESENT VALUE AND INTERNAL RATE OF RETURN. *Int J Res Financ Mark* [Internet]. 2015;5(12):61–71. Available from: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-6622.2002.tb00337.x/full>
41. Souza; A, Clemente A. Decisões Financeiras e Análises de Investimentos: Conceitos, técnicas e aplicações. 5. ed. Atlas 2012, editor. São Paulo; 2009.
42. Lima JD De, Trentin MG, Oliveira GA, Batistus DR, Setti D. A systematic approach for the analysis of the economic viability of investment projects. Vol. 5, *International Journal of Engineering Management and Economics*. 2015.
43. Strantzali E, Aravossis K. Decision making in renewable energy investments: A review. *Renew Sustain Energy Rev* [Internet]. 2016;55:885–98. Available from: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2015.11.021>
44. Finnveden G, Moberg Å. Environmental systems analysis tools - An overview. Vol. 13, *Journal of Cleaner Production*. 2005.

# AVERIGUANDO A QUALIDADE DE SERVIÇOS NAS AGENCIAS DA RECEITA ESTADUAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, BRASIL: METRICA, INDICADORES E ANÁLISE SERVQUAL

## ASSESSING THE QUALITY OF SERVICES AT STATE REVENUE AGENCIES IN THE STATE OF ESPÍRITO SANTO, BRAZIL: METRICS, INDICATORS AND SERVQUAL ANALYSIS

Renê Gabriel Junior<sup>1</sup>, Rogério Zanon da Silveira<sup>2</sup>, Marcelo Calderari Miguel<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mestre em gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) e Auditoria pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e graduado em Direito pelo Centro Universitário São Camilo (USC) e Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administração de Cachoeiro de Itapemirim (FACCA/CI). Auditor fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ-ES).

<sup>2</sup>Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Ciências Contábeis pelo Instituto Ensino Superior Nelson Abel de Almeida (IESNA) e graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Docente da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

<sup>3</sup>Especialista em Tecnologia Educacional pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) e Matemática Financeira e Estatística pela Faculdade Alfamérica (ALFAMÉRICA) e graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD) e Biblioteconomia e Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

### RESUMO

**Objetivo de estudo:** analisar a expectativa e a percepção do contribuinte quanto a qualidade dos serviços prestados pelas Agências da Receita Estadual do Estado do Espírito Santo. **Metodologia/abordagem:** o estudo adapta a abordagem teórico-metodológica Servqual como métrica capaz de dimensionar a matriz importância e satisfação e elenca que as determinantes Garantia e Receptividade influenciam a qualidade em serviços prestados. **Originalidade/relevância:** entre outras contribuições, na pesquisa de campo, adentra na questão da qualidade dos serviços diante os atendimentos presenciais agendados nas agências da Receita Estadual. **Principais resultados:** os resultados obtidos evidenciam que os entrevistados consideram a dimensão Receptividade como importante e bem desempenhada pelo os servidores. **Contribuições teórico- metodológicas:** a propriedade da adaptação do método Servqual foi demonstrada no estudo para medir a qualidade a partir das percepções e expectativas dos contribuintes. Além disso, a aplicação da teoria e metodologia adotadas gera dados para a tomada de decisão no âmbito das Agências da Receita Estadual.

**Palavras-chave:** Atendimento agendado. Estado da Fazenda. Qualidade percebida. Receita Estadual. ServQual.

### ABSTRACT

**Objective of study:** to analyze the expectation and perception of the taxpayer regarding the quality of services provided by the State Revenue Agencies of the State of Espírito Santo. **Methodology/approach:** the study adapts the theoretical-methodological approach Servqual as a metric capable of dimensioning the importance and satisfaction matrix and lists that the determinants Guarantee and Receptivity influence the quality of services provided. **Originality/relevance:** among other contributions, in the field research, it addresses the question of the quality of services in face of face-to-face appointments scheduled at State Revenue agencies. Main results: the obtained results show that the interviewees consider the Receptivity dimension as important and well performed by the servers. **Theoretical and methodological contributions:** the adaptation property of the Servqual method was demonstrated in the study to measure quality from the perceptions and expectations of the contributors. In addition, the application of the theory and methodology adopted in the study generated important information for decision-making within the State Revenue Agencies.

**Keywords:** Scheduled service. Finance State - treasury. Perceived quality. Revenue State Agency. Ser-

vQual.

## INTRODUÇÃO

A sociedade tem passado por transformações intensas e rápidas nas últimas décadas, o que tem levado o setor público a se atualizar e utilizar os avanços tecnológicos e informacionais a seu favor. Cada vez mais, a interação entre o Estado e a sociedade ocorre por meio da internet, com a administração tributária liderando essa revolução no setor público. Hoje em dia, a comunicação da sociedade com a administração tributária é feita principalmente de forma digital.

No Estado do Espírito Santo, a atividade de tributação, arrecadação e fiscalização é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda, uma das atividades estatais mais antigas e fundamentais para o funcionamento do próprio Estado. A tributação é uma das profissões mais antigas da humanidade, e o cobrador de tributos é uma categoria profissional cuja atividade é inerente ao próprio Estado, desempenhando uma função que não pode existir na esfera privada e sendo fundamental para coibir o descumprimento da lei tributária pelos agentes econômicos, apontam Bianco, Colbari e Silva Neto (2010) e Gabriel Junior, Miguel e Silveira (2022).

A revolução tecnológica tem impacto direto na vida dos cidadãos que dependem dos serviços públicos. Anteriormente, a maioria dos serviços oferecidos pela Secretaria da Fazenda eram realizados por meio das Agências da Receita Estadual em diferentes cidades, porém, atualmente, esses serviços têm sido cada vez mais disponibilizados por meio da internet, por meio de plataformas digitais como a Agência Virtual, Cooperação Fiscal, Fale Conosco e Orientação Tributária. Essa mudança representa uma transformação significativa no padrão de atendimento ao cliente. Sendo assim, objetiva-se avaliar o serviço de atendimento presencial nas Agências da Receita Estadual do Espírito Santo (SEFAZ), em um contexto de forte informatização dos serviços públicos.

A administração pública tem a responsabilidade primordial de fornecer serviços públicos essenciais à sociedade. Para alcançar a excelência na prestação desses serviços, os gestores devem estar sempre preocupados com a qualidade dos mesmos. É fundamental que os gestores tenham em mente que cada usuário que busca um serviço público tem uma expectativa e uma necessidade específica a ser atendida, o que torna o atendimento personalizado e o enfoque da ‘qualidade do atendimento’ é elemento essencial para a satisfação dos usuários.

Portanto, o presente estudo está sendo conduzido através de uma metodologia descritiva, que permite uma análise qualitativa com elementos quantitativos, visando interpretar e atribuir significado aos dados coletados. Para avaliar a qualidade dos serviços, está sendo utilizada a abordagem metodológica Serv-Qual (1988, Servqual), que permite avaliar a expectativa do usuário em relação ao serviço antes de utilizá-lo, bem como sua percepção após a utilização do serviço. A avaliação é feita em relação às dimensões ‘Garantia’ e ‘Receptividade’ da qualidade dos serviços.

A Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, de acordo com a Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2002, é responsável pelos serviços de tributação, fiscalização e arrecadação do Estado e atende diariamente centenas de contribuintes, seja pessoalmente ou por meio de canais de interação virtual (ESPÍRITO SANTO, 2002). Medir a satisfação percebida pelos usuários desses serviços é fundamental para a melhoria contínua dos mesmos. Por meio da avaliação da Garantia e Receptividade dos serviços prestados pela SEFAZ-ES, será possível identificar falhas no atendimento e implementar ações corretivas para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

Destarte, entende-se, conhecer a visão do usuário sobre o serviço prestado é essencial para o aprimoramento da prestação desses serviços. Nesse contexto o método Servqual é uma ferramenta utilizada para medir a qualidade do serviço prestado, baseando-se na comparação entre as expectativas dos usuários em relação ao serviço e a percepção real do serviço recebido. Através dessa pesquisa, é possível identificar as lacunas entre as expectativas dos usuários e a realidade do serviço prestado, permitindo a identificação de pontos críticos que necessitam de melhoria (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022). Assim, ao avaliar a Garantia e Receptividade dos serviços prestados (janeiro a fevereiro de 2020) na Secretaria de Estado do

Espírito Santo, será possível obter informações relevantes sobre a percepção dos usuários em relação a esses aspectos específicos e, conseqüentemente, fornecer subsídios para aprimorar a qualidade do serviço prestado .

Compreende-se que a pesquisa proposta é relevante para aprimorar a qualidade dos serviços prestados pela SEFAZ-ES, uma vez que busca diagnosticar as expectativas e percepções dos usuários sobre a Garantia e Receptividade dos serviços prestados de forma presencial, além de propor um plano de ações permanentes para a melhoria desses serviços. A falta de estudos sobre o tema na área de Administração Fazendária reforça a importância da pesquisa, que poderá contribuir para o desenvolvimento de estratégias de atendimento mais efetivas e alinhadas às demandas dos usuários, melhorando, assim, a satisfação dos contribuintes e a eficiência da SEFAZ-ES.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PASSO HISTÓRICOS

A atividade de tributação, arrecadação e fiscalização é uma das funções primordiais do Estado e, ao mesmo tempo, requer uma prestação de serviços de qualidade, que atenda às precisões e expectativas dos cidadãos e contribuintes. Por isso, é importante avaliar a qualidade desses serviços e identificar pontos de melhoria para aprimorar a eficiência e efetividade dessas atividades (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022). Além disso, é fundamental garantir que esses serviços sejam realizados de forma transparente, ética e em conformidade com a legislação aplicável, garantindo a proteção dos direitos e interesses dos contribuintes e da sociedade como um todo.

Compreender as dimensões de qualidade em serviços é fundamental para avaliar e aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública. A dimensão de Garantia (*assurance*) refere-se à capacidade da organização em transmitir confiança e segurança aos clientes, demonstrando que possui conhecimento técnico e capacidade de atender às expectativas e necessidades da clientela. É importante que a organização comunique de forma clara e efetiva suas habilidades e conhecimentos para seus clientes, a fim de que eles se sintam seguros em relação à qualidade dos serviços prestados. Além disso, é fundamental que a organização demonstre consistência na prestação de seus serviços ao longo do tempo, para que os usuários dos serviços possam confiar na sua capacidade de atender às suas necessidades.

Já dimensão de Receptividade está relacionada à forma como os servidores públicos atendem os usuários, prestando um serviço personalizado, atencioso e cortês. Isso inclui aspectos como a disponibilidade para ouvir as demandas dos usuários, a clareza na comunicação, a empatia e o respeito no tratamento. Essa dimensão é fundamental para garantir a satisfação e fidelização dos clientes, além de fortalecer a imagem da organização perante a sociedade.

O modelo Serv-Qual proposto pelos autores Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) é uma ferramenta útil para avaliar a qualidade dos serviços e identificar oportunidades de melhoria. O Serv-Qual baseia-se em cinco dimensões: confiabilidade, receptividade, segurança, empatia e tangibilidade. Ao adotar o modelo Serv-Qual para avaliar a qualidade dos serviços públicos, a SEFAZ-ES torna viável identificar os pontos fortes e as oportunidades de melhoria dos serviços prestados ao cidadão, o que permite implementar ações específicas para aprimorar a qualidade e valor os serviços prestados.

## 2. HISTÓRIA DA SEFAZ, UM ENFOQUE PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Durante o período imperial, com a criação das províncias, a função arrecadatória foi descentralizada, passando a ser exercida pelas Tesourarias Provinciais. Durante o período colonial, as funções fazendárias foram exercidas pela Provedoria da Fazenda Real, subordinada à Junta da Real Fazenda da Bahia, na Capitania do Espírito Santo. Os Ouvidores, embora tivessem jurisdição apenas criminal, muitas vezes acumulavam funções arrecadadoras. A Ouvidoria específica da Capitania foi criada em 1732 e sua jurisdição se estendia às Vilas de Campos de Goitacazes e São João da Barra, na vizinha Capitania de Paraíba do Sul, incorporada à Coroa.

As rendas dessas Vilas foram desmembradas em 1821 e, em 1832, foram submetidas administrativamente à Província do Rio de Janeiro (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022).

No ano de 1809, a Junta de Administração da Real Fazenda do Espírito Santo foi instituída e ficou sob a subordinação direta do Real Erário, localizado no Rio de Janeiro (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022). Durante o período imperial, o sistema de centralização administrativa e a subordinação das Províncias ao Poder Central mantiveram essa mesma estrutura. Com a proclamação da República em 1889, a função arrecadatória foi novamente centralizada, passando a ser exercida pela Tesouraria Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. Em 1964, com a criação do Sistema Tributário Nacional, a arrecadação de tributos passou a ser de competência da União, Estados e Municípios, dando origem às Secretarias de Fazenda Estaduais e Municipais.

Na República, as funções da atual SEFAZ eram executadas pelo órgão ‘Tesouro’, regulamentado pelo Decreto n.º 82, de 12.12.1904, e que constava de Secretaria, Contadoria, Secção de Arrecadação, Tesouraria, Contencioso, Junta da Fazenda e Arquivo (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022). No Governo Jerônimo Monteiro, reportam os pesquisadores, o Tesouro foi transformado em Diretoria de Finanças, sendo seu titular o político Domingos Vicente Gonçalves de Souza. Embora a reforma constitucional de 1913 autorizasse a criação de Secretarias, o Presidente do Estado, Marcondes Alves de Souza, preferiu manter a situação pré-existente, tendo a Diretoria de Finanças, agora, os serviços de contabilidade, fiscalização, arrecadação e escrituração das rendas públicas, subordinando-se à Secretaria Geral dos Negócios do Estado.

Na gestão de Nestor Gomes, a Lei n.º 1.253, de 28.12.1920, reformulou os serviços administrativos do Estado e criou a Secretaria da Fazenda. Seu primeiro titular foi Idelfonso Ramos de Carvalho Brito, que recebeu aplausos gerais dos habitantes pela extinção, pelo Decreto n.º 4.128, de 15.01.1921, da Diretoria de Finanças e pela criação da nova pasta (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022). Nas décadas de 20 a 50, a Secretaria funcionou no antigo Colégio dos Jesuítas, hoje Palácio Anchieta, até a inauguração do moderno edifício Aureliano Hoffman. O Gabinete do Secretário e de seu Oficial ficava no primeiro andar, com vista para o mar, seguido da Divisão da Despesa e da Tesouraria relatam Gabriel Junior, Miguel e Silveira (2022) e Gabriel Junior, Silveira e Miguel (2022) e Gabriel Junior, Miguel e Silveira (2022). Desta forma, os autores argumentam que os fundos do Gabinete, ficava a Contadoria Geral do Estado e o serviço *Hollerith*, no local onde havia a primitiva igreja de São Tiago (hoje Palácio Anchieta, que foi construída antes de 1552). As repartições da Receita se situavam em prédios públicos ou alugados na zona portuária, centro do comércio vitoriense.

Portanto, a SEFAZ foi criada para centralizar e coordenar as atividades de arrecadação, fiscalização e controle financeiro do Estado, substituindo o antigo Tesouro. Desde então, a SEFAZ tem tido um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do Espírito Santo, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e promovendo a justiça fiscal (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022). A mudança da sede da SEFAZ em 2014 para um edifício mais moderno e funcional na Enseada do Suá demonstrou o compromisso do órgão em oferecer serviços públicos de qualidade e eficiente para a população capixaba.

## 2.1 Estrutura Organizacional e Administrativa

As Agências da Receita Estadual (AREs) fazem parte da estrutura da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ-ES). De acordo com a Lei Complementar nº 225 de 8 de janeiro de 2002, a SEFAZ-ES é “o órgão central do sistema fazendário, em seus aspectos financeiros, contábeis e tributários” (ESPIRITO SANTO, 2002). A lei estabelece que a SEFAZ-ES tem como objetivo a avaliação contínua da economia do estado para a formulação e execução de políticas tributárias, fiscais, financeiras e contábeis estaduais. Além disso, a SEFAZ-ES tem como objetivos a arrecadação de tributos, o controle de créditos tributários, a prestação de serviços de orientação aos contribuintes, a contabilidade geral e a administração financeira do estado, bem como a promoção de programas relacionados ao papel social dos tributos.

A SEFAZ-ES tem três subsecretarias em sua estrutura organizacional: a Subsecretaria de Estado da Receita (SUBSER), a Subsecretaria do Tesouro Estadual (SUBSET) e a Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos (SUBSAD). A unidade de análise desta pesquisa é a SUBSER, mais especificamente suas AREs. O artigo 6º da Lei Complementar nº 225 de 8 de janeiro de 2002, estabelece que a SUBSER tem como jurisdição administrativa o planejamento, a supervisão, a orientação, o controle e a avaliação das atividades relacionadas à administração do sistema de tributação, fiscalização, arrecadação e de dados econômico-fiscais da Secretaria, no âmbito central e regional (ESPÍRITO SANTO, 2002).

A SUBSER é composta por cinco gerências, a saber: Gerência Tributária (GETRI), Gerência Fiscal (GEFIS), Gerência de Arrecadação (GEARC), Gerência de Tecnologia (GETEC) e Gerência de Atendimento ao Contribuinte (GEACO). Conforme o artigo 7º do Decreto nº 2588-R, de 23 de setembro de 2010, a GEACO tem a responsabilidade de elaborar e implementar as políticas de atendimento aos contribuintes (ESPÍRITO SANTO, 2010). Embora tenham sido desenvolvidos projetos para aprimorar a qualidade dos serviços em períodos anteriores, a questão da qualidade na prestação de serviços é um assunto recente e incipiente.

Somente em 2010 houve uma intensa discussão no âmbito da gestão sobre a necessidade de criar um setor específico para planejar e controlar essa qualidade. Essa preocupação levou à elaboração de estudos e pesquisas para medir o nível de satisfação dos contribuintes, ao gerenciamento das atividades do *call center* da SEFAZ, à supervisão técnica e operacional das atividades desenvolvidas nas Agências da Receita Estadual, à orientação técnica e normativa às Agências da Receita Estadual em matéria tributária-fiscal, à orientação às Agências da Receita Estadual acerca das diretrizes e informações provenientes das diversas unidades da SEFAZ, ao gerenciamento da Agência Virtual e a outras atividades correlatas. O Decreto nº 3055-R, de 12 de julho de 2012, complementa como competência da GEACO, em seu artigo 11, a articulação junto às Prefeituras Municipais, visando ao fortalecimento dos Núcleos de Atendimento ao Contribuinte – NAC (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A Subgerência de Atendimento ao Contribuinte (SUACO) na GEACO é responsável pela supervisão, controle e monitoramento das atividades das Agências da Receita Estadual e da Agência Virtual, elaboração de estudos e proposições para implementação de serviços por meio da Agência Virtual, controle e avaliação dos serviços de *call center* e do *fale conosco* da SEFAZ, avaliação e aplicação de pesquisas para medição do nível de satisfação dos contribuintes, e outras atividades correlatas, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei Complementar nº 776, de 16 de abril de 2014 (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Já as Agências da Receita Estadual, indicam Gabriel Junior, Silveira e Miguel (2022), são responsáveis pelo contato pessoal e direto com o contribuinte, têm como jurisdição administrativa a execução e controle das atividades de manutenção e atualização das informações cadastrais, acompanhamento do comportamento tributário do contribuinte, atualização e correção de informações tributárias e fiscais e ao cumprimento de obrigações acessórias, atendimento e orientação ao contribuinte quanto ao cumprimento de obrigações tributárias, proposição para o aprimoramento da legislação tributária e monitoramento dos impactos advindos de modificações normativas, contribuição para o programa de educação tributária nas escolas e outras atividades correlatas, conforme estabelecido no artigo 21 da Lei Complementar nº 225, de 08 de janeiro de 2002.

As AREs são unidades da SEFAZ responsáveis por atender pessoalmente e diretamente os contribuintes. Elas são a principal porta de entrada para solicitar serviços e informações relacionadas aos impostos estaduais. Alguns exemplos de serviços oferecidos pelas AREs são: emissão de autorização para impressão de documentos fiscais, avaliação de bens para cálculo de imposto sobre herança e doação, emissão de segunda via do DUA de IPVA, análise de processos de isenção de impostos e orientação ao contribuinte. As AREs também oferecem serviços de parcelamento de dívidas, retificação de documentos de arrecadação e outros serviços relacionados aos impostos estaduais. Assim, a descrição resumida de alguns serviços de responsabilidade das AREs é demonstrada no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Exemplos dos Serviços Prestados pelas Agências da Receita Estadual**

Serviço	Descrição
Avaliação de Bem para Recolhimento de ITCMD	Requerimento, através de um documento próprio chamado Guia de Transmissão – GT, para fixação da base de cálculo do ITCMD, pela Fazenda Estadual, na transmissão de bens ou direitos causa-mortis e doação.
Emissão de Certidão Positiva com Efeito de Negativa – CPEN	Emissão de certidão para o contribuinte que possui algum débito para com o Estado com exigibilidade suspensa. Este serviço também está disponível na AGV para os contribuintes pessoas jurídicas ou pessoas físicas responsáveis por pessoas jurídicas.
Emissão de Segunda Via de DUA de IPVA	A segunda via de DUA para pagamento de IPVA está disponível para emissão pelo contribuinte nos sites do DETRAN e da SEFAZ, porém quando o contribuinte não possui fácil acesso a esse serviço via internet pode requerer sua emissão numa ARE.
Homologação do Termo de Adesão à NFA-e/PR	Deferimento da solicitação do produtor rural para emissão da Nota Fiscal Avulsa Eletrônica de Produtor Rural (NFA-e/PR) mediante acesso via senha pessoal.
Isenções de ICMS, IPVA e ITCMD	Análise e deferimento dos processos de isenções de impostos concedidos aos contribuintes. A isenções processadas nas AREs como: a Isenção de ICMS na aquisição de veículos para portadores de deficiência física, visual e mental severa ou para a pessoa autista; a Isenção de ICMS na aquisição de veículos para taxistas; a Isenção de IPVA para veículos de taxi; a Isenção de IPVA para ônibus de transporte urbanos entre outras
Orientação presencial ao contribuinte	Atendimento pessoal onde serão dadas ao contribuinte as informações iniciais para cumprimento de suas obrigações tributárias, respostas a dúvidas, esclarecimentos sobre procedimentos, visando subsidiar o contribuinte das informações necessárias à satisfação de sua demanda e ao adequado cumprimento das obrigações tributárias.
Recepção de Denúncias Espontâneas - DE	Registro, por iniciativa do contribuinte, de infração cometida pelo mesmo, antes de iniciado, por parte do Estado, qualquer ação fiscal, com o objetivo de parcelamento desse débito. O requerimento de DE com objetivo de parcelamento é protocolado na ARE que o insere no Sistema de Informações Tributárias – SIT da SEFAZ e efetua o respectivo parcelamento para o contribuinte.
Retificação de DUA – Re-DUA	DUA é o Documento Único de Arrecadação e o Re-DUA é a retificação desse documento quando o recolhimento ao Estado é realizado de forma incorreta. Hoje, a maior parte desse serviço é feito pela AGV. As AREs recebem o protocolo de Re-DUA apenas nos casos de recolhimento realizado por pessoas físicas ou pessoas jurídicas sem acesso a AGV.
Solicitação de Não Incidência de ICMS e IPVA	Requerimento protocolado nas AREs destinado a solicitação do reconhecimento da não incidência do ICMS sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• operações relativas ao fornecimento de energia elétrica e prestações de serviços de comunicação feitas aos templos de qualquer culto, vedada a telefonia móvel celular; e,</li> </ul> IPVA sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veículo pertencente aos templos religiosos de qualquer culto, para os bens relacionados com as finalidades essenciais da entidade;</li> <li>• Veículo pertencente aos partidos políticos, inclusive suas fundações, para os bens relacionados com as finalidades essenciais da entidade;</li> <li>• Veículo pertencente às entidades sindicais dos trabalhadores, às instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, para os bens relacionados com as finalidades essenciais da entidade.</li> </ul>

Fonte: com base na pesquisa documental e adaptado de Gabriel Junior, Silveira e Miguel (2022).

As Agências da Receita Estadual (AREs) são locais onde os contribuintes podem ir pessoalmente para solicitar diversos serviços relacionados a impostos estaduais, como ICMS e IPVA. Existem 11 AREs distribuídas em diferentes municípios do Estado do Espírito Santo, incluindo Vitória, Serra, Cariacica, Cachoeiro de Itapemirim, Venda Nova do Imigrante, Alegre, Linhares, São Mateus, Aracruz, Colatina e Barra de São Francisco. Essas agências são responsáveis por serviços como emissão de autorização para impressão de documentos fiscais, avaliação de bens para pagamento de impostos, isenções de impostos, parcelamento de débitos e orientação ao contribuinte (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022). As AREs são a porta de entrada para a maioria dos serviços relacionados aos impostos estaduais, e são responsáveis por fornecer as respostas e soluções para as demandas dos contribuintes.

## 2.2 Aporte Teórico

Nos últimos anos, a busca pela qualidade no setor privado influenciou a adoção de práticas de gestão da qualidade também no setor público. Essa busca por qualidade é fruto de um processo evolutivo que vem acontecendo desde a Revolução Industrial, passando pelo Fordismo/Taylorismo até chegar à Revolução Tecnológica. Com isso, o mercado busca novas formas de organização do trabalho e práticas de gerenciamento que visam aumentar a produtividade e qualidade dos produtos e serviços oferecidos. O modelo japonês de Gestão da Qualidade Total ganhou destaque nesse contexto, com seus princípios focados no cliente, na percepção das organizações como processos interligados e na busca constante por melhorias. Mesmo sendo um modelo complexo, pode ser adaptado a outras realidades, desde que respeitados esses princípios. Assim, é possível cepilhar a qualidade dos serviços prestados ao cliente final por meio do gerenciamento dos processos internos, sejam eles gerenciais, administrativos ou produtivos.

No setor público, a busca pela qualidade dos serviços prestados é mais complexa do que simplesmente agradar ao cliente. É preciso ter organização, planejamento e administração eficiente. No Brasil, tentativas de sofisticar a qualidade do serviço público foram feitas desde a década de 1930, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que propôs uma reforma burocrática para reorganizar a máquina pública e substituir os interesses clientelistas por critérios técnicos. O DASP também introduziu novos métodos e técnicas para os serviços burocráticos, organizou processos seletivos por meio de concursos e criou cursos de aperfeiçoamento em administração pública, entre outras medidas (BRASIL, 1998). No entanto, ainda há desafios a serem enfrentados para prosperar a qualidade do serviço público no Brasil.

A Reforma Burocrática teve como uma de suas principais medidas a especialização de funcionários públicos civis no estrangeiro e a troca de experiências com outros países (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022). Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 iniciou a segunda grande reforma administrativa com o objetivo de descentralizar os serviços públicos, permitindo maior autonomia e descentralização da autoridade com a criação de órgãos da administração indireta. Em 1979, foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização para eliminar o excesso burocrático nos serviços públicos (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022)..

De acordo com Abrucio (2007), uma iniciativa importante para fortalecer a gestão pública municipal e estimular a criação de conselhos municipais para fiscalização da atividade pública foi implantada. A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, também pode ser vista como uma reforma administrativa pública, uma vez que restabeleceu os princípios democráticos e reforçou a descentralização estatal (BRASIL, 1998). No entanto, Bresser-Pereira (1996) argumenta que a Constituição de 1988 foi um retrocesso administrativo, pois reafirmou os princípios da administração burocrática e valorizou a administração direta, além de reafirmar o patrimonialismo ao conceder estabilidade e direito a aposentadoria aos funcionários públicos da administração indireta alegam Gabriel Junior, Miguel e Silveira (2022).

Durante a década de 1990, ocorreu a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, impulsionada pelo governo de Fernando Collor de Mello, que introduziu políticas neoliberais no país, como o Programa Nacional de Desestatização, a abertura do mercado e a inserção no

MERCOSUL. Essa reforma buscava introduzir na administração pública brasileira os princípios da Administração Pública Gerencial, com foco na qualidade do serviço prestado ao cidadão (BRASIL, 1998). A Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em seu documento ‘Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo’, afirmou que o verdadeiro problema a ser enfrentado era a herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição (GABRIEL JUNIOR; SILVEIRA; MIGUEL, 2022).

Além disso, a Reforma Gerencial do Estado também tinha como objetivo introduzir na administração pública brasileira uma gestão baseada em resultados, com maior transparência e participação social. Para isso, foram implementados novos instrumentos de gestão, como a avaliação de desempenho, a gestão por resultados, a prestação de contas e a transparência das informações (BRASIL, 1998). A Reforma também buscou reduzir a burocracia e a complexidade dos processos, com a simplificação de normas e a eliminação de procedimentos desnecessários, o que contribuiu para uma maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Em 2005, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), por meio do Decreto nº 5.378, com o objetivo de eliminar o déficit institucional e atender integralmente as competências constitucionais do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2005). Além disso, o programa visava promover a governança, aumentar a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, aumentar a eficiência por meio do melhor aproveitamento dos recursos públicos, assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. Para alcançar esses objetivos, o governo fez uma reestruturação nos controles internos e externos da administração pública, possibilitando um novo processo de fiscalização: o controle social. O programa também estabeleceu critérios para avaliação da gestão com base no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país (BRASIL, 2005).

Com a disseminação da internet e a evolução das tecnologias de informação e comunicação, a interação entre pessoas e instituições mudou drasticamente, inclusive afetando a administração pública. O sucesso das TICs no setor privado, conhecido como e-business, levou a administração pública em todo o mundo a buscar alternativas para oferecer serviços mais eficientes e ágeis aos cidadãos por meio do Governo Eletrônico (e-Gov) (BRASIL, 2014). O e-Gov pode se apresentar em três níveis de interação com a sociedade: entre setores do governo, entre governo e empresas e entre governo e cidadãos, com o objetivo de aumentar a eficiência interna, reduzir custos e oferecer serviços públicos em plataformas digitais para maior agilidade e praticidade. No Brasil, o Governo Eletrônico começou a ser implantado em 2000, com o objetivo de consolidar as possíveis aplicações das TICs no setor público e vários projetos foram sendo adicionados para o desenvolvimento das TICs como ferramenta de ação para a implantação do e-Gov.

Na área tributária, o fato mais relevante em relação à implementação do Governo Eletrônico foi a criação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), que foi estabelecido pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, e faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Estado do Espírito Santo, assim como outros estados, adotou integralmente o SPED e todos os seus módulos aplicáveis à tributação estadual (BRASIL, 2007). Além disso, o Espírito Santo desenvolveu sistemas internos de interação com o contribuinte que foram relevantes, como a Agência Virtual, Cooperação Fiscal, Fale Conosco e Orientação Tributária. O SPED foi a principal força motriz do Governo Eletrônico nos estados brasileiros.

### 3 ENTRE MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Este estudo adota uma abordagem descritiva e quantitativa para analisar e atribuir significado aos dados coletados, estabelecendo correlações entre as variáveis pesquisadas. A

abordagem descritiva permite identificar e classificar fenômenos de forma ordenada, enquanto a abordagem quantitativa utiliza a estatística para obter resultados mais confiáveis e evitar possíveis distorções na análise e interpretação dos dados. O estudo é composto por uma revisão bibliográfica e uma pesquisa de campo, tendo como objetivo avaliar a percepção dos usuários em relação aos serviços de atendimento ao público das Agências da Receita Estadual conforme orientam as pesquisas de Oliveira (2002) e Campos, Miguel e Silveira (2018).

### 3.1 Elaboração do Modelo de Avaliação da Percepção Da Qualidade - Servqual

A pesquisa busca desenvolver uma adaptação do método Serv-Qual para a coleta de dados para avaliar como o público percebe a qualidade dos serviços oferecidos pela SEFAZ-ES por meio de suas Agências da Receita Estadual (AREs). Segundo Metaxas *et al.* (2017), avaliar os serviços prestados na comunidade local é importante para desenvolver uma gestão e cultura centradas no cidadão. Logo, entende-se que medir a satisfação do cliente fornece um *feedback* objetivo, imediato e significativo sobre suas preferências e expectativas.

O modelo de avaliação da qualidade de serviços proposto por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) é baseado em avaliar a discrepância entre as expectativas e as percepções dos usuários em relação ao serviço prestado, considerando dez dimensões a serem avaliadas. As lacunas, ou gaps, podem ser definidas como diferenças entre as expectativas e percepções do usuário em relação ao serviço prestado.

Rocha (2016) apresenta uma definição clara e objetiva dos 5 gaps que compõem o modelo de avaliação da qualidade de serviços de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985). Nessa via, os GAPS representam as lacunas entre as expectativas dos clientes e a percepção da gerência sobre essas expectativas (GAP 1), entre a percepção da gerência e os padrões de qualidade estabelecidos para o serviço (GAP 2), entre os padrões de qualidade estabelecidos e a qualidade dos serviços prestados na prática (GAP 3), entre as promessas anunciadas sobre o serviço e o que é efetivamente entregue (GAP 4), e, por fim, a diferença entre a expectativa dos clientes e a percepção da qualidade dos serviços oferecidos (GAP 5), que é a consequência das quatro lacunas anteriores. Identificar esses GAPS é essencial para melhorar a qualidade dos serviços e atender melhor as expectativas dos clientes.

O método Servqual é uma evolução do modelo 5 Gaps de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) que mede a qualidade dos serviços através da diferença entre a expectativa e a percepção dos usuários. A principal diferença entre os dois modelos está na quantidade de dimensões avaliadas, sendo que o modelo Servqual avalia a qualidade a partir de cinco dimensões. No entanto, Cronin e Taylor (1992) desenvolveram o método Servperf como uma derivação do Servqual, sem a utilização do paradigma da desconfirmação. Apesar disso, estudos mostram que a avaliação de qualidade do Servqual é eficiente, especialmente para aferir as expectativas e percepções dos usuários em relação aos serviços oferecidos pelas AREs da SEFAZ-ES. Isso porque o paradigma da desconfirmação é fundamental para identificar quais são as expectativas e percepções dos usuários, permitindo a intervenção necessária para corrigir possíveis falhas e atender às expectativas dos usuários.

A escolha do modelo de avaliação Servqual foi motivada pelo fato de ser o método de avaliação da qualidade mais referenciado na literatura e por sua capacidade de obter percepções e expectativas dos clientes por meio de questionários para medir a qualidade do serviço, conforme evidenciado por estudos como os de Miguel e Silveira (2017, 2018), Campos, Miguel e Carvalho (2018) e Carvalho, Miguel e Campos (2018). Com base nisso, foi elaborado um questionário com dois blocos de nove questões, sendo quatro questões da dimensão 'Garantia' e cinco itens da dimensão 'Receptividade'.

O primeiro bloco buscou identificar as expectativas e necessidades do cliente, enquanto o segundo bloco visou identificar a percepção do cliente sobre a prestação do serviço como apontam Miguel, Sousa e Freire (2017). A Escala Psicométrica de Likert, que atribui um valor de 1 a 5, foi utilizada para quantificar a expectativa e a satisfação do usuário. Cada questão exigiu que o respondente marcasse o nível de importância que atribui a ela, numa escala de 1 a

5. No bloco 1, a atribuição de 1 correspondeu ao nível mínimo de importância dado ao quesito, enquanto 5 representou o nível máximo. No bloco 2, a atribuição de 1 indicou o nível mínimo de satisfação do cliente com aquele quesito após a prestação do serviço, enquanto 5 representou o nível máximo de qualidade.

**Quadro 2** – Escala Psicométrica de Likert Adaptada

Quantificação	1	2	3	4	5
Expectativa	Nenhuma Importância	Pouco Importante	Indiferente	Importante	Totalmente Importante
Percepção	Totalmente Insatisfeito	Pouco Satisfeito	Indiferente	Satisfeito	Totalmente Satisfeito

Fonte: os autores, 2020.

O questionário Servqual é utilizado para avaliar a qualidade do serviço em dois aspectos distintos. No primeiro bloco, busca-se avaliar as expectativas do usuário em relação ao que ele considera importante para receber um bom atendimento. No segundo bloco, avalia-se a percepção do usuário em relação à qualidade do atendimento recebido do prestador de serviços na unidade avaliada.

### 3.2 Aplicação Do Modelo De Avaliação

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada por meio da aplicação de questionário aos usuários dos serviços nas Agências da Receita Estadual (AREs) de Vitória, Cariacica, Serra, Linhares, Colatina e São Mateus, durante os dias 13 a 31 de janeiro de 2020, e na ARE Cachoeiro, nos dias 13 a 24 de janeiro e 2 a 13 de março de 2020 (em razão de uma enchente que interrompeu o atendimento normal por 15 dias). Os usuários foram convidados a responder o questionário no momento em que chegavam na agência e orientados a responder a parte de descrição de perfil e o bloco 1, referente às expectativas em relação ao serviço que seria prestado. Após o atendimento, foram solicitados a responder o bloco 2, que avaliava a percepção sobre o serviço prestado.

A amostra da pesquisa foi definida como sendo os usuários atendidos nas agências mencionadas e a estimativa era de obter uma amostra mínima de 0,01% da população dos municípios circunscritos às AREs. Essas sete agências representam mais de 60% do total de agências no estado e a pesquisa alcançou usuários de 55 dos 79 municípios, o que corresponde a cerca de 70% dos municípios. A pesquisa foi disponibilizada para aproximadamente 88% da população do estado, considerando a população residente nos municípios em relação à população total.

Com relação à quantidade de questionários aplicados em cada ARE, foi estabelecida a meta de 0,01% da população dos municípios abrangidos por cada unidade, o que resultou em um número mínimo de 354 entrevistados por período. A tabela a seguir apresenta o quantitativo populacional de cada ARE e a quantidade de questionários que deveriam ser aplicados em cada uma delas.

**Tabela 1** – Número de Questionários Mínimos a Serem Aplicados por ARE

ARE	População	Nº de Questionários Aplicados
Cariacica	647.151	65
Serra	603.040	60
Vitória	855.935	86
Linhares	222.766	22
São Mateus	356.829	36
Colatina	293.680	29
Cachoeiro de Itapemirim	555.850	56
<b>TOTAIS</b>	<b>3.535.251</b>	<b>354</b>

FONTE: Dados do IBGE, jul. 2019.

Miguel e Silveira (2017, 2018) e Miguel e Costa (2020) apontam que o Servqual define a qualidade dos serviços a partir da discrepância entre as expectativas do usuário e a percepção deste sobre o serviço recebido. Não obstante, ao se utilizar questionários como instrumento para coleta de dados, é importante considerar suas limitações. Por exemplo, a natureza do método de pesquisa por questionário já implica uma deficiência natural. Além disso, a fidedignidade das respostas pode depender do estado de espírito do respondente no momento em que o questionário é preenchido, bem como das diferenças na interpretação e entendimento das questões pelos diferentes respondentes. Fatores pessoais, como disponibilidade de tempo, estado de humor e nível de cansaço, também podem influenciar as respostas. É importante lembrar que as respostas dos participantes representam suas percepções, as quais podem ser influenciadas por outras variáveis não consideradas no estudo.

#### 4 COMPILAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS

Foi adotado um processo de compilação e tratamento dos dados de forma quantitativa, permitindo uma análise descritiva dos dados com o suporte de técnicas de estatística descritiva básica, visando sintetizar as informações de maneira objetiva para fornecer elementos mais confiáveis para os métodos analíticos utilizados. A qualidade dos serviços prestados foi avaliada através do método SERVQUAL, que compara as expectativas e percepções dos usuários (SANTOS; CÂNDIDO, 2016). A pontuação no método SERVQUAL é calculada subtraindo-se a pontuação da seção de expectativas da pontuação da seção de percepções, conforme descrito por Miguel e Silveira (2018).

Diversas análises podem ser realizadas a partir dos gaps e das pontuações obtidas pelo modelo Servqual, conforme destacado por Silveira e Miguel (2022). Para obter avaliações mais precisas e confiáveis, o uso de métodos quantitativos é essencial, incluindo medidas de tendência central, como média aritmética, moda e mediana, e medidas de dispersão, como amplitude total, desvio médio, variância e desvio padrão.

Para avaliar a confiabilidade dos dados coletados por meio de questionários em nossa pesquisa, optamos por utilizar o Coeficiente de Alfa de Cronbach como instrumento de avaliação. Vários autores desenvolveram métodos para avaliar a confiabilidade dos dados coletados por meio de questionários, incluindo o método do reteste, o método dos testes equivalentes e o método da divisão pela metade, entre outros. Segundo Hora, Monteiro e Arica (2010), o coeficiente de alfa de Cronbach foi apresentado por Lee J. Cronbach em 1951 como uma forma de estimar a confiabilidade de um questionário aplicado em uma pesquisa. O alfa mede a correlação entre as respostas em um questionário por meio da análise do perfil das respostas dadas pelos respondentes.

O coeficiente  $\alpha$  de Cronbach é uma medida de correlação média entre perguntas de um questionário. Ele é calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada avaliador, usando a seguinte equação:

$$\alpha = \left( \frac{k}{k-1} \right) \times \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k s_i^2}{s_t^2} \right)$$

onde:

k corresponde ao número de itens do questionário;

$s_i^2$  corresponde a variância de cada item;

$s_t^2$  corresponde a variância total do questionário, determinada como a soma de todas as variâncias.

O Coeficiente Alfa de Cronbach é uma técnica popular para avaliar a confiabilidade de

dados de questionários atualmente. Para determinar o nível de uso do método, realizamos uma pesquisa no Portal de Periódicos da Capes, utilizando as palavras-chave “Alfa de Cronbach” ou “Cronbach’s Alpha”. Essa busca resultou em 171.199 artigos, dos quais 161.254 foram publicados em periódicos revisados por pares (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022).

Cronbach definiu, de acordo com Hora, Monteiro e Arica (2010), que o coeficiente alfa só pode ser utilizado se o questionário estiver dividido em dimensões e agrupado em questões que tratam do mesmo aspecto. Por exemplo, no modelo ServQual de avaliação de qualidade em serviços, Parassuraman et al. (1988) agruparam 22 itens em 5 dimensões após uma aglomeração da dimensões da qualidade em torno de um métrica escalar. Além disso, o questionário deve ser aplicado a uma amostra significativa e heterogênea. No entanto, quando o questionário é destinado a especialistas, a confiabilidade não pode ser aferida internamente, pois espera-se que avaliadores especialistas tenham opiniões semelhantes sobre o assunto em questão, o que diminui a variabilidade total do questionário e, conseqüentemente, diminui o coeficiente alfa (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022).

Sendo assim, o coeficiente alfa de Cronbach é recomendado para aferir a confiabilidade de dados de questionário, mas há condições a serem atendidas para sua utilização, como o questionário estar dividido em dimensões, ser aplicado a uma amostra significativa e heterogênea, e a escala já estar validada. No entanto, em casos em que há avaliadores especialistas, pode ser mais indicado utilizar outro método de confiabilidade. Na pesquisa em questão, que utilizou a metodologia Servqual, o questionário foi aplicado a uma amostra significativa e heterogênea de usuários de serviços de atendimento das AREs do Estado do ES, o que permite a utilização do coeficiente alfa de Cronbach.

Assim, podemos concluir que a pesquisa realizada cumpre todos os requisitos necessários para a verificação da confiabilidade dos dados por meio do Coeficiente Alfa de Cronbach, com base em duas razões principais. Em primeiro lugar, a escala psicométrica de Likert usada na pesquisa é uma escala de avaliação já validada na literatura científica, o que demonstra sua eficácia e utilidade. Em segundo lugar, os dados de cada questionário respondido foram validados, considerando apenas aqueles que atenderam aos critérios definidos pela pesquisa. Após esse processo de validação, foram obtidos 360 questionários válidos, que foram utilizados na análise da pesquisa. Portanto, podemos afirmar que a pesquisa atende aos critérios necessários para a utilização do Coeficiente Alfa de Cronbach na verificação da confiabilidade dos dados.

#### 4.1 Análise E Discussões Dos Resultados

Após estabelecer o parâmetro de confiabilidade dos dados utilizando o Coeficiente Alfa de Cronbach, foram analisadas as medidas de tendência central, medidas de dispersão e os gaps do método SERVQUAL detalhados por dimensão. O resultado do Coeficiente Alfa de Cronbach encontrado para a análise global dos dados foi de 0,95, indicando uma alta confiabilidade dos dados coletados. Além disso, foram calculados os Coeficientes Alfa de Cronbach para cada dimensão avaliada, considerando as duas fases da pesquisa. Os resultados são apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Coeficiente Alfa de Cronbach por Fase e Dimensão

Dimensões	Expectativa	Percepção
$\alpha$ Garantia	0,82	0,80
$\alpha$ Receptividade	0,86	0,85
$\alpha$ Total por Fase	<b>0,95</b>	<b>0,94</b>

Fonte: dados da pesquisa de campo.

Embora a literatura científica não forneça um consenso sobre o valor ideal para o coeficiente alfa que garanta a confiabilidade de um questionário, autores como Freitas e Rodrigues (2005) e Oviedo e Campo-Arias (2005) concordam que um alfa igual ou superior a 0,70 é aceitável. Além disso, Freitas e Rodrigues (2005) propõem uma tabela para classificar a confiabili-

dade dos dados de um questionário e, assim, observa-se que:

**Tabela 3** – Classificação da Confiabilidade a Partir do Coeficiente Alfa de Cronbach

Garantia ou Receptividade	Muito Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito Alta
Valor de $\alpha$	$\alpha \leq 0,30$	$0,30\alpha \leq 0,60$	$0,60\alpha \leq 0,75$	$0,75\alpha \leq 0,90$	$\alpha \leq 0,90$

Fonte: Freitas & Rodrigues, 2005 (adaptado pelos autores).

Dessa forma, por meio da análise do Coeficiente Alfa de Cronbach, foi possível constatar que os dados coletados nesta pesquisa possuem uma confiabilidade muito alta. Com esse resultado, foi possível avançar com a análise dos resultados da avaliação dos serviços de atendimento ao público nas Agências da Receita Estadual do Estado do Espírito Santo.

#### 4.2 Análise Das Medidas De Tendência Central

Para iniciar a análise dos dados dos questionários, foi realizada uma verificação das medidas estatísticas de tendência central com o objetivo de identificar o padrão médio de avaliação dos serviços prestados (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022). As medidas de tendência central são usadas para resumir os dados em um único número que representa a tendência do conjunto global dos dados analisados. As três medidas utilizadas foram a média aritmética, a mediana e a moda e, o questionário Servqual é dividido em blocos para medir a expectativa dos respondentes em relação ao serviço a ser prestado e a percepção dos respondentes em relação à prestação do serviço. Portanto, as medidas estatísticas de tendência central foram calculadas para cada bloco de questões. A tabela 4 apresenta as medidas de tendência central referentes às expectativas dos usuários.

**Tabela 4** - Medidas de Tendência Central das Expectativas

Dimensões	Garantia				Receptividade			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Questões								
<b>Média</b>	4,5	4,4	4,2	4,4	4,3	4,5	4,3	4,2
<b>Mediana</b>	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
<b>Moda</b>	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

Ao analisar as medidas de tendência central das expectativas dos usuários em relação aos serviços prestados, constata-se que essas expectativas são bastante elevadas. A moda das respostas dos usuários mostra que o grau de importância mais frequente atribuído aos quesitos avaliados atingiu o nível máximo em todos eles (GABRIEL JUNIOR; MIGUEL; SILVEIRA, 2022). Antes de analisar as médias aritméticas das questões avaliadas, é interessante observar o gráfico das medidas de tendência central das expectativas para melhor visualizar o nível de importância atribuído pelos respondentes à qualidade do serviço que esperam receber de um órgão público.

#### 4.3 Garantia

As questões da dimensão garantia estão diretamente vinculadas ao “conhecimento e cortesia do pessoal e a sua capacidade de inspirar confiança e segurança”. Miguel e Silveira (2018) alegam que essa dimensão garantia está relacionada ao conhecimento demonstrado pelas pessoas que prestam o serviço, bem como à cortesia e desenvoltura com que o prestam e com que passam confiança e confiabilidade.

**Quadro 3 – Quesitos Avaliados na Pesquisa**

Dimensão	Questão	Expectativa	Percepção
GARANTIA	Q1	à segurança transmitida pelo atendente de um órgão público ao lhe prestar um serviço ou uma informação?	à segurança transmitida pelo seu atendente na ARE ao lhe prestar o serviço ou a informação que você necessita?
	Q2	à capacidade do atendente em responder sua demanda satisfatoriamente.	à capacidade do atendente em responder sua demanda satisfatoriamente.
	Q3	à imagem do órgão público perante a sociedade?	à imagem da ARE que você percebe?

Fonte: Dados da pesquisa de campo, elaborado pelos autores (2020).

O gap da dimensão garantia foi de 0,08 pontos positivo e demonstra a satisfação dos usuários com essa dimensão. Isso corrobora, de forma geral, que os usuários dos serviços de atendimento das AREs percebem nos atendentes conhecimento e cortesia durante a prestação do serviço, demonstrando também capacidade e inspirando confiança e segurança. Assim, verifica-se que a amplitude dos gaps das questões 1, 2 e 3 são respectivamente 0,73, 0,55 e 0,90 pontos. Com isso, considerou-se desnecessária uma avaliação pormenorizada por ARE, devido à linearidade dos resultados menores que 1 ponto. Observe-se a tabela 12 os dos gaps por ARE, isto é:

**Tabela 5 – Gaps por ARE – Garantia**

QUESTÕES		ARE Cachoeiro	ARE Cariacica	ARE Colatina	ARE Linhares	ARE São Mateus	ARE Serra	ARE Vitória
Q1	Percepção	4,72	4,86	4,14	5,00	4,70	4,42	3,92
	Gap 0,73	0,05	0,00	-0,43	0,08	-0,16	0,30	-0,29
Q2	Expectativa	4,56	4,82	4,57	4,92	4,77	3,98	4,09
	Percepção	4,72	4,86	4,57	5,00	4,64	4,40	3,96
	Gap 0,55	0,16	0,04	0,00	0,08	-0,13	0,42	-0,13
Q3	Expectativa	4,47	4,68	4,57	4,75	4,57	3,58	3,73
	Percepção	4,53	4,77	4,36	5,00	4,21	4,12	3,84
	Gap 0,90	0,06	0,09	-0,21	0,25	-0,36	0,54	0,11

Fonte: Dados da pesquisa de campo, elaborado pelos autores (2020).

A questão 1 – avaliação relativa à segurança transmitida ao usuário pelo seu atendente na ARE ao lhe prestar o serviço ou a informação que ele necessita – foi avaliada com um gap de 0,05 pontos. A questão 2 – avaliação da capacidade do atendente em responder sua demanda satisfatoriamente – obteve um gap de 0,08 pontos. E a questão 3 – avaliação da imagem da ARE como instituição pública – recebeu um gap de 0,10 pontos positivo.

#### 4.4 Construto Receptividade

A dimensão Receptividade, também denominada capacidade de resposta (*responsiveness*) ou sensibilidade, caracteriza-se, segundo Rosemberg, Miguel e Carvalho (2018) e Monteiro *et al.* (2019) como “ a disposição do prestador de serviços em ajudar os clientes, esforçando-se sinceramente para fornecer um serviço rápido (de disponibilidade, precisão e rapidez). Ademais, a imprescindibilidade das questões dessa dimensão (Quadro 3) reside na disponibilidade genuína do atendente ao prestar o atendimento e na rapidez com que ele realiza a tarefa.

**Quadro 4 – Quesitos Avaliados na Pesquisa**

Dimensão	Questão	Expectativa	Percepção
<b>RECEPTIVIDADE</b>	<b>Q4</b>	à informação precisa, por parte do atendente, do prazo previsto para realização do serviço?	à precisão da informação, fornecida por seu atendente com relação ao prazo previsto para realização do serviço que você necessita?
	<b>Q5</b>	a um prazo de retorno rápido de uma demanda de serviço encaminhada a um órgão público?	ao prazo de retorno do serviço que você encaminhou a ARE?
	<b>Q6</b>	à disponibilidade e disposição do atendente em ajudar prontamente o usuário do serviço na solução de seu problema?	à disponibilidade e disposição do seu atendente em ajudá-lo prontamente na solução de seu problema?
	<b>Q7</b>	ao funcionamento do órgão público em um horário de atendimento conveniente ao usuário?	ao funcionamento da ARE em relação ao horário de atendimento ao público?
	<b>Q8</b>	a ampliação das possibilidades de atendimento de um órgão público com canais eletrônicos de atendimento (telefone, <i>e-mail</i> , web)?	a ampliação das possibilidades de atendimento da SEFAZ com canais eletrônicos de atendimento (telefone, <i>e-mail</i> , internet)?

Fonte: Dados da pesquisa de campo, elaborado pelos autores (2020).

Conforme observaremos na tabela a seguir, a dimensão capacidade de resposta, apresentou um gap 0,04 ponto positivo, demonstrando que a satisfação do usuário dos serviços de atendimento das AREs superou as suas expectativas. Os gaps das questões foram em sua maioria positivos, com exceção da questão 8 que apresentou um gap com nível de satisfação ligeiramente inferior às expectativas dos usuários.

**Tabela 6 - Gaps dos Quesitos Avaliados na Dimensão Capacidade de Resposta**

Dimensão	Questão	Expectativa	Percepção	Gap das Questões	Gap das Dimensões
<b>Capacidade de Resposta</b>	Q4	4,37	4,47	0,10	0,04
	Q5	4,26	4,32	0,06	
	Q6	4,47	4,59	0,12	
	Q7	4,28	4,30	0,02	
	Q8	4,19	4,07	-0,12	

Fonte: Dados da pesquisa de campo, elaboração dos autores (2020).

A questão 4 – avaliação da precisão da informação, fornecida pelo atendente com relação ao prazo previsto para realização do serviço que o usuário necessita – obteve um gap de 0,10 pontos positivo. Com relação à questão 5 – avaliação do prazo de retorno do serviço que o usuário encaminhou a ARE – o gap foi de 0,06 pontos. Essa avaliação demonstra a satisfação do usuário tanto com relação a informação sobre o prazo para realização do serviço quanto com relação ao prazo em si.

Sobre a questão 6 – avaliação relativa à disponibilidade e disposição do atendente em ajudar prontamente ao usuário na solução de seu problema – alcançou um *gap* de 0,12 pontos, o maior *gap* da dimensão. Isso denota, mais uma vez, o diferencial do atendimento nas AREs, pois a avaliação da satisfação do usuário com relação à disponibilidade e disposição do atendente em ajudá-lo na solução de sua demanda superou suas expectativas.

A questão 7 – avaliação do horário de atendimento ao público nas AREs – obteve um gap de 0,02 pontos, ou seja, o contribuinte está satisfeito com o horário de atendimento ao público das AREs, pois a avaliação da satisfação foi ligeiramente superior à da expectativa dos usuários.

A questão 8 – avaliação da ampliação das possibilidades de atendimento da SEFAZ

com canais eletrônicos de atendimento, como telefone, e-mail e internet – foi o único quesito desta dimensão que apresentou um gap negativo de 0,12 pontos. Isso demonstra ligeira insatisfação dos contribuintes com relação a esta ampliação. Analisando os comentários dos respondentes sobre esse quesito, percebe-se que essa ligeira insatisfação se deu por dois motivos de certa forma antagônicos:

O primeiro relacionado ao objetivo real do questionamento cujo objetivo foi descobrir se os usuários estavam satisfeitos com o ritmo dessa ampliação ou se achavam que o Estado deveria investir mais nesse sentido. E alguns respondentes acharam que o Estado poderia estar mais avançado na implantação de canais de atendimento eletrônicos;

A segunda causa está relacionada ao receio dos usuários almejem a ampliação desses canais de atendimento e, conseqüentemente, como efeito colateral, à diminuição do atendimento presencial o que gera a transformação na percepção da qualidade. No âmbito da gestão do processo de desenvolvimento de serviços, avaliaram negativamente, sob esta ótica, de que sempre será necessário o atendimento presencial. Um dos respondentes enfatiza “que em muitos casos é necessária a conversa direta com a instituição para solução do problema, pois o acesso em canais eletrônicos é frio e muitas vezes incapaz de evidenciar as diversas nuances de uma demanda”. De forma geral, verifica-se que a dimensão foi avaliada como satisfatória na visão dos usuários dos serviços de atendimento das AREs do Estado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar a qualidade dos serviços de atendimento das Agências da Receita Estadual do Estado do Espírito Santo, utilizando o método Servqual. Para alcançar este objetivo, foram medidos a expectativa e percepção dos usuários, comparados os resultados, avaliada a qualidade dos serviços prestados e proposto um plano de ações para melhoria contínua. O estudo apresenta a história da Secretaria Estadual da Fazenda e suas Agências, as reformas administrativas e o impacto da virtualização dos serviços públicos por meio do Governo Eletrônico - *e-Gov*.

Desta forma, entende-se que a pesquisa foi realizada com base em uma metodologia descritiva e um enfoque quantitativo. Foram utilizados métodos de estatística descritiva básica para analisar os resultados, buscando entender os motivos por trás deles. Além da pesquisa teórica, também foi realizada uma pesquisa de campo baseada na metodologia Servqual, utilizando um questionário semiestruturado tipo survey, aplicado aos usuários dos serviços de atendimento de sete Agências da Receita Estadual do Espírito Santo. A confiabilidade dos dados obtidos foi avaliada pelo Coeficiente Alfa de Cronbach, que indicou alta confiabilidade dos dados da pesquisa.

A respeito da dimensão garantia, que se refere à habilidade do provedor de serviços de inspirar confiança e segurança, foi observado que, considerando a diferença positiva na avaliação, os usuários dos serviços de atendimento nas AREs estão satisfeitos com a segurança transmitida pelos atendentes da ARE. Eles também estão satisfeitos com a prestação de serviços ou informações e com a capacidade do atendente de responder satisfatoriamente às suas demandas. Além disso, os usuários têm uma imagem positiva das AREs.

A dimensão Receptividade refere-se à disposição do atendente em ajudar sinceramente e de forma ágil ao usuário. Foi observada a satisfação do usuário com relação ao prazo de retorno do serviço, à precisão da informação fornecida pelo atendente sobre este prazo, à disponibilidade e disposição do atendente em ajudá-lo prontamente na solução de seu problema e ao horário de funcionamento das AREs. No entanto, foi constatado um gap negativo na questão relacionada à ampliação das possibilidades de atendimento da SEFAZ com canais eletrônicos de atendimento, como telefone, e-mail e internet. Isso pode indicar que os usuários que utilizam os serviços das AREs percebem isso como uma ameaça à diminuição do atendimento presencial, o que refletiu na avaliação.

A pesquisa realizada sobre os serviços de atendimento (Garantia e Receptividade) ao

contribuinte nas Agências da Receita Estadual do Estado do Espírito Santo concluiu que esses serviços atendem às expectativas dos usuários e são de alto nível. Foi evidenciado que a qualidade dos profissionais que trabalham nessas agências é alta, e que os serviços prestados são diversificados e complexos. A credibilidade dos resultados obtidos é indicada pela fidelidade aos dados e informações do campo pesquisado.

A pesquisa realizada teve como objetivo avaliar a qualidade dos serviços prestados pela instituição e sua imagem perante os usuários. Identificar pontos fracos é importante para a adoção de medidas corretivas e melhorias constantes. No entanto, é preciso considerar as limitações do questionário e do ambiente de aplicação da pesquisa, que podem influenciar os resultados. A delimitação do universo de pesquisa foi necessária devido a limitações de recursos materiais, tempo e tamanho do questionário. Em vez de avaliar todos os serviços de atendimento da instituição, optou-se por avaliar apenas o serviço de atendimento ao contribuinte de forma presencial nas Agências da Receita Estadual.

Diante dos resultados encontrados, é possível dizer que os atendentes das AREs transmitem segurança aos usuários ao lhes prestarem um serviço ou lhes fornecerem uma informação, demonstrando dessa forma sua capacidade de atender satisfatoriamente à demanda do contribuinte, fato que contribui para a construção de uma boa imagem para instituição das Agências da Receita Estadual e seus servidores. Não obstante, entende-se que o relacionamento direto com o contribuinte seja limitado em muitas Agências da Receita Estadual atualmente, este estudo pode contribuir significativamente para a avaliação da Secretaria de Fazenda em um momento de muitas incertezas sobre a forma mais adequada de atender os contribuintes com qualidade.

Sendo assim, a descrição avaliativa de um período pós-pandemia permitirá a comparação com a visão dos usuários do serviço em um período pós-pandemia, o que pode ser útil para a tomada de decisões. Logo, recomenda-se que futuras pesquisas avaliem as formas de interação da SEFAZ com o contribuinte virtualmente, incluindo programas como Agência Virtual, Fale Conosco, Orientação Tributária e Cooperação Fiscal. Isso permitiria um perfil mais completo da área de atendimento ao contribuinte da SEFAZ.

Deste modo, mesmo que não tenha ocorrido uma mudança significativa no momento da pesquisa, a expectativa sempre foi de que o trabalho pudesse fornecer informações mais precisas sobre o serviço de atendimento das AREs para a administração tributária estadual. Normalmente, as pessoas que avaliam um serviço são aquelas que tiveram problemas durante o atendimento e, por isso, podem relatar apenas os aspectos negativos do serviço. No entanto, um trabalho de avaliação estruturado deve ouvir uma ampla gama de usuários, a fim de apresentar uma visão geral mais realista do serviço oferecido, não se limitando apenas aos problemas encontrados.

Os resultados da pesquisa serão avaliados internamente para buscar um melhor entendimento e poderão contribuir para a elaboração de novas estratégias e diretrizes na área de atendimento. Desde o início do trabalho, espera-se que ele possa estabelecer a institucionalização de consultas periódicas aos usuários, permitindo que a gestão fazendária possa aprimorar constantemente o serviço público oferecido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo.

## REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67- 86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 03 set 2019.
2. BIANCO, M. F.; COLBARI, A. L.; SILVANETO, A. O. A Categoria dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil: a (Des)Construção da Identidade Profissional. **Cadernos EBAPE. BR (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci\\_arttext&pid=S1679-3951201000em0300006&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S1679-3951201000em0300006&lng=en&tlng=en). Acesso em: 03 ago. 2019.
3. BRASIL. [Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005](#). Institui o Programa Nacional de

- Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm). Acesso em: 02 set 2019.
4. BRASIL. Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Sistema Público de Escrituração Digital – SPED. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6022.htm). Acesso em: 15 set 2019.
  5. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998**. Brasília: Imprensa Oficial, Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 15, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>. Acesso em: 06 set 2019.
  6. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: Imprensa Oficial, versão 1, 2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 30 ago 2019.
  7. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47 n. 1, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 05 set 2019.
  8. CAMPOS, A. C. B.; MIGUEL, M. C.; CARVALHO, S. M. S. Aplicação do modelo servqual na bienal do livro da zona da mata: o olhar dos interagentes abrindo novas páginas para melhoria da qualidade. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, [S. l.], v. 23, n. 52, p. 84-94, 2018. DOI: 10.5007/1518-2924.2017v23n52p84 Acesso em: 18 out. 2022.
  9. CAMPOS, A. C. B.; MIGUEL, M. C.; SILVEIRA, R. Z. da. Aplicação do modelo SERVQUAL na Mostra coletiva “Gemologia - da Ciência à Arte”. **Expressa Extensão**, Pelotas, n. 02, v. 22, p. 37-56, jul/dez, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/expressaextensao/article/download/11519/7821>. Acesso em: 01 nov. 2017.
  10. CARVALHO, S. M. S.; MIGUEL, M. C.; CAMPOS, A. C. B. Aproveite a sua passagem e viaje pelo mundo da leitura: uma análise das bibliotecas transcol de vila velha por meio da ferramenta servqual. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, SP, v. 16, n. 3, p. 408–426, 2018. DOI: 10.20396/rdbci.v16i3.8651239. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/40165>. Acesso em: 19 out. 2022.
  11. CRONIN JR., J. J.; TAYLOR, S. A. Measuring Service Quality: a Reexamination and Extension. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 56, n. 3, p. 55-68, 1992. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/J\\_Cronin\\_Jr/publication/225083621\\_Measuring\\_Service\\_Quality\\_-\\_A\\_Reexamination\\_And\\_Extension/links/54fbd7a70cf20700c5e7dc4c/Measuring-Service-Quality-A-Reexamination-And-Extension.pdf](https://www.researchgate.net/profile/J_Cronin_Jr/publication/225083621_Measuring_Service_Quality_-_A_Reexamination_And_Extension/links/54fbd7a70cf20700c5e7dc4c/Measuring-Service-Quality-A-Reexamination-And-Extension.pdf). Acesso em: 09 ago 2019.
  12. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 2588-R, de 23 de setembro de 2010. Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, sem elevação da despesa fixada e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Vitória, ES, 24 set 2010. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/institucional/arquivos/legislacao/2010-26-decreto2588-r,reestruturaosefaz.pdf>. Acesso em: 05 ago 2019.
  13. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 3055-R, de 12 de julho de 2012. Dispõe sobre a transformação de cargos de provimento em comissão no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, sem elevação da despesa fixada. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Vitória, ES, 13 jul 2012. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/institucional/arquivos/legislacao/2012-07-12-decreton3.055-r-transformaunidadesnasubsad.pdf>. Acesso em: 05 ago 2019.
  14. ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 225, de 08 de janeiro de 2002. Moderniza e redefine a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda. **Diário Oficial do**

- Estado**, Poder Legislativo, Vitória, ES, 11 jan 2002. Disponível em: [http://www.sefaz.es.gov.br/desenvolvimento\\_fazendario/LeiComplementar225.pdf](http://www.sefaz.es.gov.br/desenvolvimento_fazendario/LeiComplementar225.pdf). Acesso em: 03 ago 2019.
15. ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 776, de 16 de abril de 2014. Altera a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Legislativo, Vitória, ES, 17 abr 2014. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20n%C2%BA%20776.htm>.
  16. FREITAS, A. L. P., RODRIGUES, S. G. A avaliação da confiabilidade de questionário: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. **Anais [...]** SIMPEP – Bauru-SP, 12., 2005. Disponível em: [simpep.feb.unesp.br/anais\\_simpep\\_aux.php?e=12](http://simpep.feb.unesp.br/anais_simpep_aux.php?e=12). Acesso em: 16 jun 2020.
  17. GABRIEL JUNIOR, R.; MIGUEL, M. C.; SILVEIRA, R. Z. Desafios e perspectivas à luz da métrica servqual: o contribuinte nas agências da receita estadual do estado do Espírito Santo, Brasil. **Revista de Tecnologia Aplicada**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 53-89, 2022. Disponível em: <http://cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RTA/article/view/1902/0>. Acesso em: 18 out. 2022.
  18. GABRIEL JUNIOR, R.; SILVEIRA, R. Z.; MIGUEL, M. C. Olhares para os serviços prestados pelas agências da receita estadual - ARE, Espírito Santo, Brasil. **Revista de Tecnologia Aplicada**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 68-87, 2022. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/68612/olhares-para-os-servicos-prestados-pelas-agencias-da-receita-estadual--are--espírito-santo--brasil>. Acesso em: 18 out. 2022.
  19. HORA, H. R. M.; MONTEIRO, G. T. R.; ARICA, J. Hora. Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um Estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. **Produto & Produção**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 85 - 103, jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/view/9321/8252>. Acesso em: 15 jun 2020.
  20. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272>. Acesso em: 22 abr. 2020.
  21. LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R.S. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed., 2010.
  22. METAXAS, Theodore; MAKARATZI, Elisavet; TERZIDIS, Konstantinos. Improving Service Quality to Local Communities Via a Citizen Satisfaction Measurement in Greece: The ‘MUSA’. **The Journal of Developing Areas**, Tennessee, v. 51, n. 3, p. 77 -101, 2017. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/jda/journal/vol.51year2017issue3pp77-101.html>. Acesso em: 05 out 2019.
  23. MIGUEL, M. C.; COSTA, R. P. F. Perspectivas à luz do visitante sobre a qualidade de serviços no museu de arte moderna, Resende - RJ | perspectives in the light of the visitor on the quality of services at the museum of modern art, Resende in Brazil. **Ciência da Informação**, [S. l.], v. 49, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/149749>. Acesso em: 18 out. 2022.
  24. MIGUEL, M. C.; SILVEIRA, R. Z. Percepções e Expectativas dos Associados da Biblioteca Transcol em Encontro aos seus Dez Anos de Atuação. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 2021-2041, 2017. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/REGS/article/view/7386>. Acesso em: 18 out. 2022.
  25. MIGUEL, M. C.; SILVEIRA, R. Z. Qualidade, organização museológica e extensão universitária: avaliação pluralizada pelo o aporte teórico-metodológico Servqual. **Brazilian Journal of Information Science: research trends**, [S. l.], v. 12, n. 4, p. 11–21, 2018. DOI: 10.36311/1981-1640.2018.v12n4.03.p11. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjis/article/view/7980>. Acesso em: 18 out. 2022.
  26. MIGUEL, M. C.; SOUSA, M. M. de; FREIRE, V. F. Avaliação da qualidade nos espaços de popularização da ciência e tecnologia com ênfase na astronomia e nos ambientes imersivos de tecnologias da informação e comunicação. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**

- Tecnológica e Artística, São Paulo, n. 04, v. 6, 2017. Disponível em: [www1.sp.senac.br/hotsites/blogs/revistainiciacao/wp-content/uploads/2017/04/tec\\_aplicada.pdf](http://www1.sp.senac.br/hotsites/blogs/revistainiciacao/wp-content/uploads/2017/04/tec_aplicada.pdf). Acesso em: 19 maio. 2019.
27. MONTEIRO, N. J. *et al.* Avaliação do Serviço de Coleta para Exame Colpocitológico pela Escala SERVQUAL. **Revista Brasileira de Enfermagem – REBEN**. [S. l.], v.72, n.1, pp.118-124, 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-71672019000100118&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-71672019000100118&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 22 jun 2020.
  28. OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de Metodologia Científica: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses**. São Paulo: Pioneira, 2ª ed., 2002.
  29. OVIEDO, H. C., CAMPO-ARIAS, A. Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach, **Revista Colombiana de Psiquiatria**. [S. l.], v. 34, n. 4. p. 572-580. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/806/80634409.pdf>. Acesso em: 16 jun 2020.
  30. PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V.A.; BERRY, L.L. A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 49, p. 41 - 50, 1985. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Valarie\\_Zeithaml/publication/305764085\\_A\\_Conceptual\\_Model\\_of\\_Service\\_Quality\\_and\\_Its\\_Implications\\_for\\_Future\\_Research/links/5823644a08ae61258e3cab21/A-Conceptual-Model-of-Service-Quality-and-Its-Implications-for-Future-Research.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Valarie_Zeithaml/publication/305764085_A_Conceptual_Model_of_Service_Quality_and_Its_Implications_for_Future_Research/links/5823644a08ae61258e3cab21/A-Conceptual-Model-of-Service-Quality-and-Its-Implications-for-Future-Research.pdf). Acesso em: 05 ago 2019.
  31. PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V.A.; BERRY, L.L. SERVQUAL: Uma Escala de Itens Múltiplos para Medir a Percepção do Consumidor sobre a Qualidade do Serviço. **Journal of Retailing**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. 21-40, 1988. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Valarie\\_Zeithaml/publication/225083802\\_SERVQUAL\\_A\\_multiple-Item\\_Scale\\_for\\_measuring\\_consumer\\_perceptions\\_of\\_service\\_quality/links/5429a4540cf27e39fa8e6531/SERVQUAL-A-multiple-Item-Scale-for-measuring-consumer-perceptions-of-service-quality.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Valarie_Zeithaml/publication/225083802_SERVQUAL_A_multiple-Item_Scale_for_measuring_consumer_perceptions_of_service_quality/links/5429a4540cf27e39fa8e6531/SERVQUAL-A-multiple-Item-Scale-for-measuring-consumer-perceptions-of-service-quality.pdf). Acesso em: 05 ago 2019.
  32. ROCHA, Antonio Marcos. **Qualidade dos Serviços de Tecnologia da Informação: Um Estudo no Núcleo de Tecnologia da Informação da UFES**. RiUFES, 2016. Disponível em: [http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8732/1/tese\\_9198\\_Dissertação%20Final%20-%20](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8732/1/tese_9198_Dissertação%20Final%20-%20)
  33. ROSEMBERG, D. S.; MIGUEL, M. C.; CARVALHO, S. M. S. de. Qualidade Percebida Na Ótica Do Usuário: emprego da abordagem teórico-metodológica servqual em um serviço de referência. **Ponto de Acesso**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 40–57, 2018. DOI: 10.9771/rpa.v12i2.16740. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/16740>. Acesso em: 9 abr. 2023.
  34. SANTOS, A. H. M.; CÂNDIDO, C. J. F. Avaliação da Qualidade dos Serviços Bancários Online: Proposta de Integração dos Modelos SERVQUAL, Kano e QFD. **Tourism & Management Studies**, [S. l.], v.12, n. 2, p. 145-153, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2182-84582016000200016&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2182-84582016000200016&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 06 out 2019.
  35. SILVEIRA, R. Z.; MIGUEL, M. C. Avaliar e (re) pensar espaços de socioambientalismo museológico: olhares sobre o Museu de história natural do sul do estado do Espírito Santo. **Expressa Extensão**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 104-121, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/expressaextensao/article/download/12537/8139>. Acesso em: 21 maio. 2022.

# AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR EM FACE DO DEPENDENTE ECONÔMICO “SOBRINHO” DE SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA LEI Nº 8.112/1990

## *PRE-SCHOOL AID FOR PUBLIC SERVER GOVERNED BY LAW 8.112/1990 AND WHOSE NEPHEW IS HIS ECONOMIC DEPENDENT*

**Wellington Soares da Costa**

Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Veiga de Almeida (UVA), Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos pela Fundação Visconde de Cairu (FVC). Graduado em Administração e Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Analista previdenciário do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

### RESUMO

Ao servidor público regido pela Lei nº 8.112/1990 concede-se o auxílio pré-escolar em conformidade ao Decreto nº 977/1993, que se fundamenta no inciso IV do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente e dispõe no § 1º do art. 4º que, para os fins de assistência pré-escolar, os dependentes são o filho e o menor sob tutela. Eis o tema do presente Artigo, que interpreta o Direito Brasileiro, questiona a constitucionalidade e a legalidade desse Decreto e, portanto, representa o resultado de pesquisa qualitativa com uso do procedimento técnico de pesquisa documental. Conclui-se que, além de não ser materialmente inconstitucional sob a ótica do inciso XXV do art. 7º da Lei Maior de 1998, o Decreto mencionado não infringe o art. 241 da Lei nº 8.112/1990, segundo o qual se considera membro da família do servidor a pessoa que viva às suas expensas e consta do seu assentamento individual.

**Palavras-chave:** Servidor público; auxílio pré-escolar; decreto; constitucionalidade; legalidade

### ABSTRACT

The public servant governed by Law 8.112/1990 grants the preschool aid in accordance with Decree 977/1993, which is based on item IV of Article 54 of the Statute of the Child and Adolescent and provides in § 1 of the art. 4 that, for the purposes of pre-school aid, the dependents are the child and the minor under guardianship. This is the theme of this Article, which interprets Brazilian Law, questions the constitutionality and legality of this Decree and, therefore, represents the result of qualitative research using the technical procedure of documentary research. It is concluded that, in addition to being materially unconstitutional under the terms of item XXV of Article 7 of the 1998 Major Law, the aforementioned Decree infringes Article 241 of Law 8.112 / 1990, according to which it is considered a member of the family of the Server is the person who lives at his expense and consists of his individual settlement.

**Keywords:** Public server; pre-school aid; decree; constitutionality; legality

### INTRODUÇÃO

Ao servidor público regido pela Lei nº 8.112/1990 concede-se o auxílio pré-escolar em conformidade ao Decreto nº 977/1993, que se fundamenta no inciso IV do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente e dispõe, no § 1º do art. 4º, que, para os fins de assistência pré-escolar, os dependentes são o filho do servidor e o menor sob tutela.

Com base nas considerações de que a Constituição da República de 1988 prevê como direito fundamental da pessoa humana a assistência aos dependentes desde o nascimento até os 05 (cinco) anos de idade em creche e pré-escola (inciso XXV do art. 7º); a Constituição da República de 1988 prevê que o dever estatal na área educacional será efetivado, inclusive, com a garantia de educação infantil para as crianças de até 05 (cinco) anos de idade em creche e pré-escola (inciso IV do art. 208); nenhum ato normativo infraconstitucional, como o Decreto nº 977/1993, pode restringir um direito constitucionalmente previsto, sem que tal restrição esteja

amparada na Constituição (e, neste caso, tal Decreto não pode fazê-lo); nenhum ato normativo infralegal, como o Decreto supramencionado, pode limitar o alcance de um dispositivo legal, a exemplo do art. 241 da Lei nº 8.112/1990, que considera membro da família do servidor a pessoa que viva às suas expensas e consta do seu assentamento individual; o direito pessoal de proteger a própria família e o dever estatal de proteção à família e à criança estão previstos na Constituição da República de 1988; o problema ora estudado é o seguinte: ao servidor público regido pela Lei nº 8.112/1990 pode ser concedido o auxílio pré-escolar contrariamente ao disposto no Decreto nº 977/1993?

## 1. (IN)CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO DECRETO Nº 977/1993

Conforme o Decreto nº 977/1993, “A assistência pré-escolar será prestada aos dependentes dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do presente decreto” (art. 1º) e “Consideram-se como dependentes para efeito da assistência pré-escolar o filho e o menor sob tutela do servidor, que se encontrem na faixa etária estabelecida no *caput* deste artigo” (§ 1º do art. 4º).

Esse Decreto não define a tutela, ao passo que a Instrução Normativa nº 12/1993, que o disciplina e foi expedida pela Secretaria da Administração Federal, exige no item 2 a comprovação da tutela mediante apresentação do Termo de Tutela ou Adoção.

O Decreto e a Instrução Normativa se referem aos institutos jurídicos da adoção e da tutela, normatizados atualmente no Código Civil de 2002 e na Lei nº 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).<sup>1</sup>

Não obstante, o Decreto e a Instrução Normativa contrariam o sentido, o alcance e até a letra do inciso XXV do art. 7º da Lei Maior de 1988, ao restringirem a concessão do auxílio pré-escolar aos filhos e aos tutelados do servidor?

A Constituição da República de 1988, no inciso XXV do art. 7º, expressamente prevê como direito fundamental da pessoa humana a assistência aos dependentes, desde o nascimento até os 05 (cinco) anos de idade, em creche e pré-escola<sup>2</sup>. Inicialmente entende-se que, com essa norma, a Lei Maior de 1988 não limita a concessão do auxílio pré-escolar aos casos de filiação biológica, adoção e tutela, haja vista a proteção e a promoção constitucionais dos direitos da criança, previstas não só nesse art. 7º, expandirem-se sob as mais diversas modalidades de proteção e promoção, o que é razoável. No entanto, a Lei Maior permite ou não que lei ou qualquer outro ato normativo limite a concessão do auxílio pré-escolar?

A supremacia da Constituição não permite que leis formais e atos administrativos normatizem determinado assunto contrariamente às normas constitucionais. O Decreto e a Instrução Normativa não podem dispor sobre um direito fora dos limites impostos pela

1 Arts. 39 a 52-D do ECA e arts. 1.618 a 1.619 do Código Civil (adoção). Arts. 36-38 do ECA e arts. 1.728 a 1.766 do Código Civil (tutela).

2 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”.

Constituição, tampouco podem limitar um direito sem que haja permissão constitucional para tanto, isto é, a interpretação ilegítima do Decreto e o dispositivo ilegítimo da Instrução Normativa não podem ser observados pela Administração Pública, que deve se ater aos limites impostos pela Constituição: filhos ou demais dependentes naquela faixa etária. Para que o auxílio pré-escolar seja concedido, basta que a criança seja filho ou dependente outro do servidor e que esse fato seja legalmente formalizado nos termos de norma infraconstitucional.

Outros dispositivos constitucionais aludem à criança e devem ser interpretados e aplicados conjuntamente, como o inciso IV do art. 208, segundo o qual o dever do Estado na área educacional será efetivado, inclusive, com a garantia de educação infantil para as crianças de até 05 (cinco) anos de idade em creche e pré-escola (inciso IV do art. 208).

Atente-se para o fato de que o disposto no inciso XXV do art. 7º da Lei Maior de 1988 constitui um direito fundamental da pessoa humana em benefício de seus dependentes, sejam quais forem as modalidades de dependência, e que, portanto, não pode ser limitado para além do disposto na própria Constituição.<sup>3</sup>

Ademais, todo direito fundamental constitui a chamada cláusula pétrea, ou seja, imodificável até mesmo por Emenda Constitucional, quando a modificação pretendida possa reduzir o seu sentido e o seu alcance. Se nem uma Emenda à Constituição pode modificar um direito fundamental nesse sentido, muito menos um Decreto e uma Instrução Normativa podem fazê-lo.

Ao se estudar a Constituição de 1988, não se encontra fundamento constitucional para a limitação imposta pelo Decreto e pela Instrução Normativa, que são atos administrativos. Entretanto, como se discute adiante, o ECA é o fundamento legal do Decreto e da Instrução Normativa, o qual define os institutos jurídicos que consubstanciam a referida limitação, sendo exemplo a tutela.

Ao ser considerada a presunção de legitimidade dos atos administrativos, deve-se considerar a interpretação do Decreto e da Instrução Normativa de conformidade à Constituição, ou seja, há de ser aplicado, necessariamente, o princípio de hermenêutica constitucional de interpretação conforme a Constituição, princípio esse que possibilita, nos limites da razoabilidade, a juridicização dos atos normativos infraconstitucionais. Vale dizer que, desde que esses atos sejam interpretados à luz do sentido e do alcance dos princípios e das demais normas constitucionais, eles poderão ser mantidos no ordenamento jurídico e, por consequência, aplicados.

Até a letra do inciso XXV do art. 7º da Constituição aponta inequivocamente o sentido e o alcance exatos da norma, quais sejam, proteger e promover irrestritamente os direitos da criança que seja dependente do servidor, seja qual for a dependência (filho biológico, filho

<sup>3</sup> A dignidade da pessoa humana é o fundamento ético-jurídico dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, enseja no âmbito hermenêutico “ ‘o imperativo segundo o qual em favor da dignidade não deve haver dúvida’ ” (SARLET, 2004, p. 83).

adotivo, tutelado ou simplesmente dependente econômico).

A presunção de legitimidade dos atos administrativos não é maior que os princípios de hermenêutica constitucional, nem os afasta. Tanto essa presunção quanto esses princípios devem ser interpretados e aplicados com as demais normas vigentes no Direito Brasileiro (normas-princípio<sup>4</sup> e normas-regras), sempre com a ciência de que a soberana lei da República Federativa do Brasil é a Constituição de 1988, à qual se subordinam não somente os administrados, como também a Administração Pública, que não pode interpretar e aplicar atos administrativos contrariamente ao sentido e alcance de norma constitucional (muito menos em situações nas quais até a letra do dispositivo da Constituição assegura o direito do servidor).

Além disso, a Lei nº 9.784/1999 dispõe que um dos critérios a serem observados nos processos administrativos é a “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige” (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, primeira parte). E as normas administrativas discutidas neste Artigo são o § 1º do art. 4º do Decreto nº 977/1993 e o item 2 da Instrução Normativa nº 12/1993.

No exercício da discricionariedade, a Administração Pública expediu o Decreto e a Instrução Normativa, mas isso não pode resvalar para interpretação e aplicação arbitrárias, nem por parte dos administrados. A arbitrariedade consistiria, exatamente, em aplicar a um caso concreto as normas regulamentares que claramente contrariam o sentido, o alcance e a própria letra do dispositivo constitucional que fundamenta a concessão do auxílio pré-escolar ou, por outro lado, aplicar essas normas com infringência a seu fundamento legal imediato.

Nem seria necessário aludir à diferença entre texto e norma, porque, no caso discutido, o texto (a letra) corresponde precisamente ao sentido e alcance da norma (comando) constante no inciso XXV do art. 7º da Constituição.

Claramente se constata que a norma constante no inciso XXV do art. 7º da Constituição é inclusiva, isto é, não exclui nenhuma modalidade da dependência para os fins de proteção e promoção dos direitos da criança, porque inclui as modalidades fáticas possíveis de proteção e promoção desses direitos, quando esse dispositivo constitucional simplesmente alude a “dependentes”. Noutras palavras, a Constituição não afirma que dependentes são apenas o filho biológico, o filho adotado e o tutelado, já que se refere simples e categoricamente a “dependentes”, o que implica a inclusão de toda e qualquer dependência – a propósito, o caput do art. 241 da Lei nº 8.112/1990 reza que “Consideram-se da família do servidor, além do cônjuge e filhos, quaisquer pessoas que vivam às suas expensas e constem do seu assentamento individual”.

Mais que isso: não só a norma existente nesse dispositivo constitucional inclui toda

---

4 “ ‘Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico...’. ‘Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais...’ ” (Celso Antônio Bandeira de Mello apud BARROSO, 1999, p. 149).

e qualquer modalidade da dependência, mas o próprio texto (letra) desse dispositivo o faz. Se até a mais simples, parcial e isolada interpretação, que é a literal, escancara ao intérprete aplicador do Direito a norma constante na Constituição, o mesmo resultado se alcança quando se adota a metodologia hermenêutica mais eficiente e mais eficaz de interpretação, que é a interpretação sistemática, a qual, pelo fato de reunir as normas-princípio e as normas-regras da Constituição (Lei Maior) e das demais leis vigentes, possibilita a maior efetividade do comando constitucional (princípio hermenêutico da máxima efetividade da norma constitucional).

Nenhum ato normativo infraconstitucional, como o Decreto nº 977/1993 e a Instrução Normativa nº 12/1993, pode restringir um direito constitucionalmente previsto, sem que tal restrição esteja amparada na Constituição.

## 2. (I)LEGALIDADE DO DECRETO Nº 977/1993

Nenhum ato normativo infralegal, como o Decreto e a Instrução Normativa, pode limitar o alcance de um dispositivo legal (por exemplo, o art. 241 da Lei nº 8.112/1990, que considera membro da família do servidor a pessoa que viva às suas expensas e consta do seu assentamento individual). Ademais, o direito pessoal de proteger a própria família e o dever estatal de proteção à família e à criança estão previstos na Constituição da República de 1988 e, assim, devidamente fundamentados na Lei Maior.

A Administração Pública é obrigada a observar a lei (a Constituição e as outras leis formais), pois a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, razão pela qual a legalidade consta no caput do art. 37 da Constituição como um dos princípios a serem observados pela Administração Pública.

Não é suficiente, pois, considerar-se a constitucionalidade do ato normativo, pois a legalidade também é necessária, uma vez que o fundamento imediato do Decreto e da Instrução Normativa é o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>5</sup>. Porém, isso não impede o Poder Legislativo de inovar a ordem jurídica, com objetivo de outros dependentes do servidor serem incluídos para os fins de concessão do auxílio pré-escolar.

Desse modo, ao limitarem a concessão do auxílio pré-escolar aos filhos e aos tutelados do servidor, o Decreto nº 977/1993 e a Instrução Normativa nº 12/1993 não desrespeitam a norma constante no inciso XXV do art. 7º da Lei Maior de 1988, como também não desrespeitam o princípio da legalidade.

Diferentemente do entendimento oriundo da primeira leitura desses atos normativos, estes não limitam o sentido, o alcance e até o texto do caput do art. 241 da Lei nº 8.112/1990, porque não impedem que o servidor usufrua o seu direito constitucional-legal de proteger a própria família. O § 1º do art. 4º do Decreto e o item 2 da Instrução Normativa nº 12/1993 verdadeiramente não excluem do permissivo constitucional-legal do caput do art. 241 da Lei nº 8.112/1990 o sobrinho do servidor, ou seja, na práxis e para o gozo dos direitos

<sup>5</sup> “Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade”.

constitucionalmente assegurados a essa criança, o servidor não fica ilegitimamente impedido de inserir um dos seus reais dependentes econômicos no rol respectivo existente em seus assentamentos funcionais.

Enfim, para os fins de proteção constitucional da família em termos de assistência em creche e pré-escola ao dependente econômico que seja sobrinho, os citados dispositivos do Decreto e da Instrução Normativa não impedem que o servidor declare legalmente a dependência econômica.

Logo, tais dispositivos não excluem essa criança da proteção constitucional que lhe cabe como direito fundamental, também não deixam de considerar como membro da família do servidor uma pessoa que vive às suas expensas (realidade fática) e consta legalmente do seu assentamento funcional.

Acrescenta-se que o art. 241 da Lei nº 8.112/1990 não se refere à seguridade social do servidor (Título VI dessa lei), porque ele está nas disposições gerais da lei (Título VIII) e a proteção constitucional-legal da família não se consubstancia apenas com os benefícios do plano de seguridade social.

### 3. EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Também é cabível referir-se à classificação da norma constitucional quanto à eficácia. A eficácia da norma constitucional é “contida” ou “restringível” quando, apesar de a Constituição normatizar suficientemente o assunto, a Constituição possibilita expressamente ao Poder Público a contenção/restrrição discricionária dessa eficácia. Nessa hipótese (que não é o caso do inciso XXV do art. 7º), a Constituição utiliza expressões como “nos termos da lei”.

Por seu turno, a eficácia da norma constitucional é “limitada” quando, apesar da previsão constitucional de um direito, o exercício efetivo deste pressupõe necessariamente uma lei (material ou material e formal) que o normatize suficientemente. Só após a normatização legal lato sensu torna-se possível a natural produção dos efeitos da norma constante na Constituição.

Exemplo de norma constitucional de eficácia “limitada” é a constante no inciso XXV do art. 7º da Constituição de 1988, dispositivo que precisou ser normatizado por ato infraconstitucional (o Estatuto da Criança e do Adolescente) para o surgimento de seus efeitos. Sem esse ato, nenhum servidor poderia concretamente prestar assistência a seu dependente em creche e pré-escola. Somente com esse ato normativo infraconstitucional, tornou-se possível a fruição real do direito à assistência aos dependentes, dentre as modalidades de assistência previstas nesse ato.

Como o inciso XXV do art. 7º da Constituição de 1988 não é norma de eficácia “contida”, não pode o Poder Público restringir o direito fundamental previsto e completamente delimitado nesse dispositivo. Contudo, por se tratar de norma de eficácia “limitada”, deve o Poder Público normatizar esse direito para que a sua fruição seja concretamente possível. E a normatização surgiu no ordenamento jurídico pátrio através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>6</sup>, 6 V. nota de rodapé nº 3.

que não contraria a Constituição, embora seja necessária a reforma da Lei nº 8.112/1990 para que expressamente amplie o direito fundamental de proteção à criança e, com isso, positive o direito à assistência pré-escolar, inclusive nos casos do dependente econômico que não seja filho ou tutelado.

A única e exclusiva limitação existente na norma do inciso XXV do art. 7º da Constituição é a seguinte: exige-se tão-somente que se trate dos dependentes, ou seja, quaisquer dependentes, quer sejam filhos biológicos ou adotivos, quer sejam outros dependentes, pois essa norma constitucional não especificou a dependência (e nem outra norma da Constituição o fez), haja vista a proteção constitucional irrestrita à criança. Por conseguinte, essa norma constitucional é inclusiva, vale dizer, alcança toda e qualquer situação de dependência, desde que se trate de criança.

Essa constatação reforça o reconhecimento da necessária reforma da Lei nº 8.112/1990, a fim de positivizar-se o direito à assistência pré-escolar até nos casos do dependente econômico que não seja filho ou tutelado, com vistas à maior efetividade da norma constitucional<sup>7</sup> (como decorrência disso, o fundamento legal imediato do Decreto e da Instrução Normativa não seria mais o Estatuto da Criança e do Adolescente, porém o próprio Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias Federais e das Fundações Públicas Federais).

#### 4. CLASSIFICAÇÃO DOS DECRETOS

O decreto pode gerar efeitos gerais pelo fato de não normatizar um caso individual, mas aplicar-se a uma situação abstrata que pode ocorrer com vários indivíduos. E, quando gera esses efeitos gerais, o decreto pode ser autônomo ou regulamentar.

Quando se refere a uma matéria não disciplinada por lei, o decreto é denominado “autônomo” porque inova e tem como fundamento o inciso VI do art. 84 da Constituição da República de 1988: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”. Somente nessa hipótese pode-se falar que existe decreto “autônomo” no Direito Brasileiro.

Em contrapartida, quando alude a uma matéria já disciplinada por lei, o decreto se destina a normatizar a execução dessa lei e, por tal razão, é denominado regulamentar. Seu fundamento é a segunda parte do inciso IV do art. 84 da Constituição da República de 1988: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

Ademais, o decreto regulamentar não pode criar direito novo, ainda que essa novidade seja uma ampliação do direito não prevista no ato normativo originário (a lei), visto que o Decreto regulamentar só pode explicitar a execução da lei nos limites desta.

<sup>7</sup> “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” (BOBBIO, 1992, p. 24).

Constata-se que o Decreto nº 977/1993 gera efeitos gerais e é regulamentar, pois trata da execução de um dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>8</sup>. Como Decreto regulamentar, não pode restringir ou ampliar o direito, pois este já está completamente delimitado pela lei que trata do assunto (o ECA).

O Decreto nº 977/1993, além de não apresentar uma literalidade que vai de encontro à letra do dispositivo constitucional referente ao assunto, não é interpretado literalmente e sem a luz imposta pela Lei Maior de 1988. Sob esse aspecto, o ato administrativo que não reconhece o direito à assistência pré-escolar em face de sobrinho que seja dependente econômico de servidor não constitui um ato administrativo com vício de motivo/pressuposto de direito, pois se fundamenta num decreto que, além de apresentar presunção de legitimidade, tem como alicerce uma norma legal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de um direito fundamental que beneficia os filhos e quaisquer outros dependentes econômicos menores de idade, a assistência pré-escolar se aplicará irrestritamente aos servidores públicos para diversas modalidades dessa dependência, inclusive nas situações que não sejam filiação, adoção e tutela, se assim estiver previsto no regime jurídico próprio.

No caso em análise, a previsão de assistência não consta no regime instituído na Lei nº 8.112/1990, porquanto está presente no Decreto nº 977/1993 (ato administrativo regulamentar que não é materialmente inconstitucional).

Esse decreto fundamenta-se no art. 54, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei que também dispõe sobre os institutos jurídicos de adoção e tutela, os quais limitam a interpretação do art. 241 da Lei nº 8.112/1990, ou seja, não incluem para os fins de assistência os dependentes econômicos que não sejam filho ou tutelado (sem filiação ou tutela, a dependência econômica como fato socioeconômico não é suficiente para essa finalidade).

Como a Constituição de 1988 distingue os decretos em regulamentares e autônomos, ao definir as matérias abrangidas por cada um deles, o Decreto nº 977/1993, por sua natureza regulamentar, não pode gerar inovações na ordem jurídica para incluir o sobrinho como dependente econômico (unicamente a lei pode fazê-lo, sob pena de o Poder Executivo usurpar a competência constitucional do Poder Legislativo).

A previsão expressa de assistência pré-escolar no regime jurídico-legal do servidor público, isto é, na Lei nº 8.112/1990 ou noutra lei que disponha sobre assistência destinada aos dependentes dos servidores federais, atenderá com maior efetividade ao direito constitucional de proteção da família, se incluir o sobrinho que seja dependente econômico. Afinal, a Lei Maior de 1988 prevê proteção irrestrita de crianças numa sociedade com núcleos familiares diversificados.

---

<sup>8</sup> V. nota de rodapé nº 3.

## REFERÊNCIAS

1. BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: Centro de Atualização Jurídica, ano I, v. I, n. 6, set. 2001. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2015.
2. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
3. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2021.
4. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 977, de 10 de setembro de 1993**. Dispõe sobre a assistência pré-escolar destinada aos dependentes dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D0977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0977.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2021.
5. \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2021.
6. \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2021.
7. \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2021.
8. \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2021.
9. \_\_\_\_\_. Secretaria da Administração Federal. **Instrução Normativa nº 12, de 23 de dezembro de 1993**. Disciplina a Assistência Pré-Escolar destinada aos dependentes dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.
10. SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

# SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, LUTA DE CLASSES E A SEGREGAÇÃO RACIAL DO CARCERE NO BRASIL

## *CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, CLASS STRUGGLE AND THE RACIAL SEGREGATION OF PRISON IN BRAZIL*

Taylisi Souza Corrêa Leite<sup>1</sup>, Carlos Eduardo Salim Lauande Farias<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE), mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Escola Paulista de Direito (EPD) e graduada em Direito pela UNESP. Docente do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>2</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

### RESUMO

Este artigo se propõe a analisar a instituição da prisão sob a perspectiva da criminologia radical, estudando o desenvolvimento histórico dessa instituição no Brasil, sob a referência teórica do racismo estrutural. Através do método dedutivo, da metodologia da interseccionalidade, e da técnica de pesquisa de revisão bibliográfica, procura verificar a hipótese de que o sistema prisional brasileiro é estruturado pela luta de classes, pelo racismo e pelo patriarcado.

**Palavras-chave:** Sistema Prisional Brasileiro; Luta de Classes; Racismo Estrutural; Patriarcado.

### ABSTRACT

This article proposes to analyze the institution of prison from the perspective of radical criminology, studying the historical development of this institution in Brazil, under the theoretical reference of structural racism. Through the deductive method, the intersectionality methodology, and the bibliographic review research as technique, it seeks to verify the hypothesis that the Brazilian prison system is structured by class struggle, racism, and patriarchy.

**Keywords:** Brazilian Prison System; Class struggle; Structural Racism; Patriarchy.

### INTRODUÇÃO

O presente estudo parte da criminologia crítica brasileira, mais especificamente, em referência a Juarez Cirino dos Santos, que, com aportes marxistas, sofisticou a perspectiva nacional da criminologia radical. A criminologia crítica nasceu em contraposição às teorias da criminologia tradicional, marcadas pela ideologia da defesa social, quando não atravessadas pela reação social a partir de um discurso etiológico sobre a criminalidade. As teorias conservadoras tentam investigar as causas da criminalidade, os fatores criminógenos, mas falham ao tentar buscar respostas a essa investigação nos sujeitos criminosos e não nas condições objetivas, estruturais e institucionais da sociedade capitalista (SANTOS, 2015). Há, portanto, uma oposição científico-metodológica e ideológica entre a criminologia tradicional e a criminologia crítica, uma vez que esta dá um salto paradigmático, ao deslocar o interesse cognoscitivo das causas (biológicas, psicológicas e sociológicas) do *comportamento criminoso* para o processo político de criminalização e para as instituições de controle social: a definição legal de crimes e de penas, a criminalização legal; a aplicação judicial da lei penal, a criminalização judicial; e o sistema penitenciário, parte da repressão estatal (SANTOS, 2015).

A criminologia radical parte dos pressupostos metodológicos da criminologia crítica, mas aprofunda sua análise ao elaborar uma teoria materialista do crime, centrada na luta de classes. Trata o direito como superestrutura reguladora do modo de produção capitalista, por um sistema de controle social, como organização política do Estado, que serve como instrumento das classes dominantes para a manutenção das relações de produção (SANTOS, 2006). Desse modo, a criminologia radical é ainda mais calcada no materialismo histórico dialético e parte de duas premissas: i) a primeira é a existência de uma conexão entre o controle do crime e as relações de produção, que constata a indissociabilidade entre o controle social pela justiça penal e a disciplina no trabalho pela justiça econômica; ii) a segunda é a existência de uma separação, de índole ideológica positivista, entre criminologia e política e entre política e economia, com a retirada do conceito de luta de classes como categoria científica. Outrossim, o objeto da criminologia radical consiste no processo político de criminalização no sistema de controle social (SANTOS, 2021).

O processo de criminalização, na sociedade capitalista, mune-se de mecanismos seletivos com o objetivo de gestão diferencial da criminalidade, estruturando-a de acordo com a posição social do autor do fato. A classe trabalhadora é sujeita a tribunais rígidos orientados à proteção patrimonial e à moral da sociedade de classes como marca estrutural da política criminal, e às indignas condições do cárcere, quando não ao genocídio. As classes abastadas cometem crimes com outros contornos, como os delitos “de colarinho branco” (corrupção, fraudes fiscais, evasão de divisas e demais crimes financeiros), e, quando há persecução penal, são submetidas ao juízo de colegiados e tribunais especiais. Quando há condenação, o resultado sancionatório vincula-se a multas e outras penas não estigmatizantes (SANTOS, 2021).

O sistema de controle social do Estado pode ser compreendido pelas instituições que o compõem e que asseguram a exploração capitalista, com a extração da mais-valia, e a manutenção das condições de produção, com a separação da classe proletária dos meios de produção. Essas instituições se ramificam em duas categorias: o sistema penal e as instituições civis. Estas últimas são compostas, na sociedade civil, pelas instituições da família, escola e meios de comunicação; e são responsáveis pela formação e disciplina da massa de assalariados em mão de obra dócil e produtiva. Já o sistema penal, representado pela prisão, é o mediador político do sistema econômico e cumpre o papel da repressão oficial e legalmente legitimada (SANTOS, 2006). A partir da hipótese de que todo sistema de justiça criminal é estruturado pela luta de classes, este artigo tem por objeto o estudo do sistema criminal desde lentes da criminologia radical, porém, com a especificidade brasileira, uma formação social marcada pelos racismo e pelo sexismo. O problema de pesquisa consiste no questionamento se o cárcere, no Brasil, é idôneo a cercear a criminalidade, ou se, na realidade, é uma das formas sociais intrínsecas à totalidade capitalista e, portanto, estrutura fundamental da ordem nacional, obrigatoriamente classista, racista e sexista.

A formação social brasileira foi estruturalmente forjada pela racialização, pela escravi-

zação de pessoas racializadas como “não-brancas” e pelo racismo como gramática central da sociabilidade mesmo após a suposta abolição legal da escravatura. Por isso, a estruturação do papel do cárcere no capitalismo periférico brasileiro precisa ser olhada incluindo o fenômeno do racismo estrutural (ALMEIDA, 2015a), o que constitui um de nossos objetivos específicos. Portanto, além do método materialista dialético, este artigo intenta retratar a história de formação do sistema penal brasileiro usando a metodologia da interseccionalidade, que considera a classe, a raça e o gênero (DAVIS, 2018) como uma plêiade de achacamentos que acabam por se amalgamar sobre os corpos mortos e encarcerados. Além disso, não se desconsidera que o capitalismo é um patriarcado, adotando-se os recortes de gênero junto com a racialização (GONZALEZ, 1984), outro objetivo específico desta pesquisa. Usando a técnica de pesquisa da revisão bibliográfica e o método dedutivo, intenta-se aferir a veracidade da hipótese de que o sistema penal brasileiro é classista, racista e patriarcal.

## 1. CAPITALISMO E CRIMINALIZAÇÃO

Historicamente, há uma correlação entre os sistemas penais, mercados de trabalho e as estruturas sociais. O teórico que primeiro sistematizou essa análise, com a contribuição de Otto Kirchheimer, foi Georg Rusche, na obra *Punição e Estrutura Social* (2004). Nesse livro, Rusche e, ao final, Kirchheimer (2004) demonstram como as diferentes fases de acumulação do capital, entre os séculos XV e XX, correlacionam-se com seus respectivos sistemas punitivos. No século XV, ainda no período medieval, em decorrência do excesso de mão de obra, o sistema penal em vigor era marcado pelas penas físicas: açoitamentos, mutilações e execuções. Com as grandes navegações e a ascensão do mercantilismo, no século XVI, a lógica do sistema punitivo se deu em função do colonialismo. Surgem, desse novo sistema produtivo, duas novas penas essenciais: a de galés, qual seja remar à força no transporte de mercadorias; e a de degredo, qual seja a de povoar as terras colonizadas.

Ainda no século XVI, é possível observar o nascimento da exploração da mão de obra na prisão, a exemplo das *rasphuis* na Holanda, que beneficiavam o pau-brasil. As *rasphuis* e suas congêneres foram povoadas pelas pessoas expulsas do campo, marginalizadas nas cidades e criminalizadas pelas leis que puniam a *vadiagem*. No século XVII, a utilização da mão de obra no cárcere prossegue com as casas de correção: instituições lucrativas que empreendiam o trabalho forçado, com pouca ou nenhuma remuneração, ao mesmo tempo que disciplinavam a força de trabalho dos indesejáveis em socialmente útil (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

Já no século XVIII, com as revoluções burguesas, a Revolução Industrial e a consequente ascensão do capitalismo moderno, o indivíduo passou a ser titular de direitos, ainda que a noção de indivíduo (titular de direitos) abarcasse somente homens brancos do “mundo civilizado”. Assim, o reconhecimento dos direitos e liberdades individuais se tornou a premissa ideológica para o estabelecimento da prisão como modelo punitivo; já que o aprisionamento se

trata do sequestro desses direitos, alterando o status legal dos indivíduos por meio da aplicação da pena de encarceramento (DAVIS, 2018).

Além disso, essa pena, que é sempre computada em termos de tempo, está relacionada a uma quantificação abstrata, evocando a ascensão da ciência e ao que com frequência nos referimos como a Era da Razão. Devemos ter em mente que esse foi precisamente o período histórico durante o qual o valor do trabalho começou a ser calculado em termos de tempo e, portanto, compensado de outra maneira quantificável: com dinheiro. A computabilidade da punição estatal em termos de tempo — dias, meses, anos — ecoa o papel da hora de trabalho como base para computar o valor das commodities capitalistas. (DAVIS, 2018, p. 47).

No século XIX, o jovem capitalismo industrial se ancorou na produção em massa de commodities e na intensa exploração da classe proletária: extensas jornadas de trabalho, exploração da mão de obra infantil e condições de trabalho extremamente insalubres (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004). Para que a classe trabalhadora aceitasse essas condições de trabalho, o regime de acumulação liberal produziu o chamado exército industrial de reserva, uma grande massa da população ociosa, fora do trabalho assalariado, que funcionava como regulador do preço da força de trabalho. Era dupla ameaça aos operários assalariados: a primeira com uma fonte fácil e igualmente qualificada de substituição de mão de obra; e a segunda como possível soldado desse exército, onde havia fome e miséria extrema. De modo similar ao exército de reserva, o sistema penal funcionava (e funciona até hoje) como instrumento de ameaça e controle da classe proletária, servindo como fonte de disciplina e de infligência de dor aos corpos dos indivíduos que ousarem a se rebelar contra o sistema. Com o avanço do capitalismo e a crescente substituição do homem pela máquina no processo produtivo, o exército de reserva foi substituído pelo desemprego estrutural. Nessa nova conjuntura, o índice de pobreza e o nível de criminalidade aumentaram sobremaneira e as penas físicas voltaram a ser aplicadas (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

O excedente de trabalhadores ociosos sempre culminou em penas mais cruéis. Ainda, sem a necessidade do trabalho forçado no cárcere, o labor foi implementado nas prisões, não como uma forma de obtenção de lucro, mas como parte da punição em si. Além do trabalho forçado, o cárcere moderno é marcado por uma grande difusão de sistemas disciplinares e do isolamento celular. A exemplo desses sistemas de disciplina e isolamento, pode-se citar o rigoroso regime da penitenciária *Walnut Street* (EUA), marcado pelo “isolamento completo em celas individuais onde os prisioneiros viviam, comiam, trabalhavam, liam a Bíblia (caso fossem alfabetizados) e supostamente refletiam e se arrependiam” (DAVIS, 2018, p. 50).

No século XX, com a ascensão do nazismo e do fascismo, a sanha punitiva do Estado mitigou as garantias liberais conquistadas no período das revoluções burguesas, escancarando que o Estado capitalista não precisa se democrático nem garantista. Aliás, o fascismo do séc. XX foi uma regulação muito oportuna ao capital. Seu sistema punitivo tinha três aspectos dis-

tintos: a) o retorno da pena de morte; b) a demonização do criminoso, rotulando-o como traidor da comunidade; c) a extinção da assistência judiciária (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004). A análise histórica dos sistemas penais denota se amoldam ao processo produtivo vigente, servindo como instrumento de controle social para a manutenção do *status quo* e, até mesmo, como ferramenta direta de suporte ao processo de acumulação do capital. A prisão, portanto, foi o modelo de pena adotado pelo capitalismo como norma punitiva. Esse último fenômeno pode ser melhor observado através das lentes da teórica Angela Davis (2018), para olhar o complexo industrial-prisional e do criminólogo Alessandro Baratta (2002), para o “modelo” carcerário.

Assim como Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004) defendiam que os níveis de criminalidade não estavam correlacionados diretamente com a política punitiva adotada, mas com as estruturas sociais e as condições de vida da classe proletária, Angela Davis elabora a categoria do complexo industrial-prisional, contestando o paradigma de que o aumento dos índices de criminalidade era o motivo do crescimento das populações carcerárias. O que ocorre, na verdade, é que “a construção de prisões e a eventual necessidade de ocupar essas novas estruturas com corpos humanos foram guiadas por ideologias racistas e pela busca desenfreada de lucro” (DAVIS, 2018, p. 92). É pertinente ressaltar que, além do controle de classe e de raça, os sistemas penais e a instituição do cárcere também foram estruturados pela dominação de gênero (do masculino sobre o feminino): seja pela punição privada dentro do âmbito doméstico, pela internação em instituições psiquiátricas, ou pelo crescente encarceramento feminino. Nesse diapasão, Angela Davis (2018, pp. 71-72) assevera:

Ao tentar compreender essa diferença de gênero na percepção dos prisioneiros, deve-se ter em mente que, enquanto a prisão surgiu e evoluiu como a principal forma de punição pública, as mulheres continuaram a ser submetidas rotineiramente a formas de punição que não eram reconhecidas como tal. Por exemplo: as mulheres eram encarceradas em instituições psiquiátricas em proporções maiores do que em prisões.<sup>79</sup> Estudos que indicam que as mulheres têm mais probabilidade do que os homens de ir parar em instituições psiquiátricas sugerem que, enquanto as cadeias e as prisões têm sido instituições dominantes no controle dos homens, as instituições psiquiátricas têm servido a um propósito similar no que diz respeito às mulheres. Ou seja, os homens delinquentes eram tidos como criminosos, enquanto as mulheres delinquentes eram tidas como insanas.

A partir da década de 1980, seguindo a lógica da acumulação de capital, que se reconfigurou em neoliberalismo, deu-se início ao projeto de construção desenfreada de prisões, com o conseqüente fenômeno do encarceramento em massa como instrumento de controle do excedente humano do capitalismo contemporâneo. Esse processo teve seu endosso ideológico pelos governos e pelas mídias dos Estados, utilizando (com a estratégia herdada do nazifascismo) o discurso de que a construção de presídios era uma maneira de proteger a sociedade de criminosos violentos (DAVIS, 2018). Segundo a autora, desse processo, formou-se um conjunto de relações simbióticas entre Estado, empresas privadas, mídia e unidades prisionais: o complexo industrial-prisional. Assim, o combustível propulsor do complexo industrial-prisional é a pri-

vatização das prisões, que está se convertendo, ao redor do globo, no modelo de organização prisional (DAVIS, 2018).

No Brasil, há 32 unidades prisionais gerenciadas por empresas privadas, distribuídas em 21 cidades e 8 estados (BREMBATTI; FONTES, 2019). No entanto, o complexo industrial-prisional está longe de corresponder somente às prisões privadas. Na realidade, muitas corporações, incluso os grandes conglomerados internacionais, obtêm volumosos lucros com a venda de seus produtos para instituições carcerárias e/ou com a construção dos próprios presídios (DAVIS, 2018). Há de se notar, ainda, que existem duas ferramentas auxiliares e propulsoras do projeto de encarceramento em massa, que se conjugam e se auxiliam: o populismo criminológico e a política de guerra às drogas. Como já analisado, as grandes empresas de mídia – no Brasil, em especial, os programas policiais de televisão – são as verdadeiras produtoras e reprodutoras de um discurso falacioso e insidioso sobre a questão criminal, inculcando uma subjetividade punitiva na população, mais acintosamente na parcela que é o próprio alvo da seletividade.

Invariavelmente, o discurso do populismo penal tem forte teor punitivo, pregando penas mais severas como solução para a o problema da violência; reforça os estereótipos raciais correlacionados à criminalidade; demoniza os usuários de entorpecentes, também os relacionando com os estereótipos de raça e classe; e é disseminado por meio de um espetáculo sangrento e lucrativo. Já a política de guerra às drogas – além de tornar alvos da criminalização (e do processo de extermínio) grupos marginalizados da sociedade (no Brasil, o povo negro e as periferias) – é grande responsável pela superlotação dos presídios (BATISTA, V. M.; 2011). Das quase um milhão de “incidência por tipo penal” nos presídios brasileiros, 20,28% são correspondentes a crimes relacionados à “Lei de Drogas”, Lei 11.343/2006 (DEPEN, 2019).

No capitalismo contemporâneo, além do recrudescimento do processo de privatização das prisões, com o conseqüente fortalecimento do complexo industrial-prisional e a expansão do encarceramento em massa, pode-se depreender, em detrimento das diferenças entre os países, um “modelo” carcerário. A análise desse “modelo” tem como funcionalidade demonstrar a tese, do criminólogo Alessandro Baratta (2002, p. 183-184), de que há uma incompatibilidade entre a pena privativa de liberdade e a reeducação do apenado. O preso, na verdade, é submetido a um processo negativo de socialização. Esse processo, segundo Baratta, tem dois efeitos (ou subprocessos) sobre o encarcerado: a *desculturação* e a *prisonalização*. A *desculturação* consiste na desadaptação dos presos às condições necessárias para a vida em liberdade, com a diminuição da força de vontade e a perda, no aspecto socioeconômico, do senso de auto responsabilidade. Além disso, a *desculturação* provoca uma distorção na percepção do preso em relação ao mundo externo, com o distanciamento progressivo dos valores e dos padrões de comportamento da sociedade “livre” (BARATTA, 2002).

Já a *prisonalização* corresponde à interiorização de aspectos comportamentais característicos da subcultura carcerária. Desse modo, à medida que o fenômeno da *prisonalização*

se desenvolve, diminui a probabilidade de reinserção do apenado no mundo externo. Assim, ao se direcionar uma lupa para esse subprocesso, constata-se uma rede de relações sociais e de poder – regidas por um conjunto de valores e normas – entre os presos e o *staff* (os funcionários de determinada comunidade carcerária). Dessa forma, ao se analisar ainda mais a fundo essas relações, pode-se concluir que o efeito negativo da *prisionalização* é composto por dois outros subprocessos: a educação para ser criminoso e a educação para ser bom preso (BARATTA, 2002).

Sobre educação para ser criminoso, ela se dá pela constituição de uma pirâmide hierárquica de poder entre os detentos. O topo dessa pirâmide é ocupado por uma minoria com forte orientação antissocial e que possui uma autoridade informal entre os presos e, por isso, estabelece um modelo comportamental, baseado na violência entre a comunidade carcerária (BARATTA, 2002). Por outro lado, a educação para ser “bom preso” acontece a partir da aceitação, pelos detentos, de um determinado nível de ordem mantido pelos presidiários no topo da hierarquia da subcultura carcerária. Essa ordem nasce de um processo de negociação entre o topo da pirâmide da comunidade carcerária e o *staff*, na busca de certos privilégios por aqueles. Ademais, a educação para ser bom preso se processa pela submissão dos detidos às normas, formais e informais, impostas pela instituição e pelo *staff* (BARATTA, 2002). A adaptação a essas normas gera um processo de interiorização de modelos comportamentais, propícios ao ordenado desenvolvimento da vida no cárcere e à formação de atitudes de passivo conformismo e de oportunismo, marcadas, ao mesmo tempo, “(...) pela hostilidade, pela desconfiança e por uma submissão sem consentimento” (BARATTA, 2002, p. 186).

Por fim, os aspectos fundamentais do “modelo” carcerário podem ser sintetizados no fato de que as instituições prisionais produzem efeitos opostos à reeducação e à reinserção do apenado na sociedade “livre”, mas propícios à inserção desse detento na população criminosa (BARATTA, 2002). Em última análise, pode-se depreender que a prisão é uma instituição de controle social do Estado burguês, que serve como ferramenta de manutenção do *status quo*, de auxílio ao processo de acumulação de capital, de proteção da propriedade privada e freio aos impulsos de rebeldia contra o sistema capitalista. Portanto, como resta demonstrado, conclui-se que a prisão não cumpre os papéis a ela delegados pelos “discursos oficiais”, quais sejam a proteção da sociedade, a diminuição da violência e a reeducação e reinserção social do preso.

## 2. O SISTEMA CARCERÁRIO E A SELETIVIDADE RACISTA NO BRASIL

Historicamente, no Brasil, há uma correspondência entre a classe trabalhadora e o povo negro. Mesmo que essa correspondência não seja absoluta, pode-se constatar um projeto de dominação de uma elite branca sobre os negros no Brasil. Esse projeto, que tem o objetivo principal de extrair o máximo de mais-valia de seus subjugados (pela superexploração), usa o racismo como ferramenta ideológica determinante para a dominação, inculcando, na mente de

dominadores e dominados, a ideia de que as pessoas não brancas são seres sub-humanos e, portanto, não merecedoras de dignidade. O racismo, no Brasil, é ferramenta histórico-ideológica na construção de um pacto social racialmente fundamentado, do qual a elite brasileira nunca abriu mão. Assim, o racismo, enquanto discurso ideológico, foi o grande pilar da colonização, do sequestro e da exploração, pela escravidão, da mão de obra africana, isso só depois de também ser o pilar do genocídio e etnocídio dos povos indígenas; e foi/é responsável, no pós-independência, pela manutenção da superexploração de um povo, e/ou de vários, pelas intransigências do capital (FLAUZINA, 2006).

Porém, o racismo é muito mais do que uma ideologia. É preciso ressaltar que o racismo, enquanto *práxis*, ou forma social materialmente constituída, não é um desdobramento automático das relações econômicas ou tenha a função de acobertar a exploração de classe. Há, na verdade, uma “(...) relação estrutural e histórica, e não meramente a funcional ou lógica, entre a sociabilidade capitalista e a reprodução da ideologia racista” (ALMEIDA, 2015a, p. 178). Vale também salientar que a concepção de classe (proletária) tratada neste artigo parte de uma análise material, levando em consideração o modo como essa classe se expressa de forma concreta dentro das contradições capitalistas; ou seja, não se trata apenas da noção de classe como “os não detentores dos meios de produção”, mas também de todos os grupos socialmente marginalizados: pessoas negras, mulheres, povos indígenas, pessoas LGBTQIA+, imigrantes e pessoas com deficiência, entre outros (ALMEIDA, 2015a). Assim, a exploração e a violência contra esses grupos (o racismo, o patriarcado, o colonialismo, a heteronormatividade, a xenofobia e o capacitismo) são alicerces ideológicos, e, ao mesmo tempo, estruturas materiais da sociedade capitalista.

A situação das mulheres negras exemplifica isso: percebem os mais baixos salários, são empurradas para os “trabalhos improdutivos” (aqueles que não produzem mais-valia, mas que são essenciais, a exemplo das babás e empregadas domésticas, em geral negras que, vestidas de branco, criam os herdeiros do capital), são diariamente vítimas de assédio moral, da violência doméstica e do abandono; recebem o pior tratamento nos sistemas “universais” de saúde e suportam, proporcionalmente, a mais pesada tributação. A descrição e o enquadramento estrutural desta situação revelam o movimento real da divisão de “classes” e dos mecanismos institucionais de exploração no capitalismo. (ALMEIDA, 2015a, p. 175).

Para entender a lógica de reprodução material do racismo na sociedade brasileira, é preciso, como pressuposto, uma análise do papel do Estado (e do Direito) na manutenção da “ordem” e na internalização das contradições, seja pela coação física ou pela reprodução de discursos ideológicos justificadores da dominação. Essa “ordem”, estruturada pelo racismo, naturaliza formas históricas de dominação, gera padrões hierárquicos e a sua preservação serve de justificativa para a intervenção estatal sobre os grupos sociais marginalizados (ALMEIDA, 2015a). Usando a metodologia da interseccionalidade que toma a classe como elemento central, não podemos deixar de considerar que o sexismo é tão estrutural quanto o racismo. Nesse diapasão, a teórica Angela Davis (2018, p. 87-88) assevera:

O abuso sexual é incorporado às escondidas a um dos aspectos mais habituais do encarceramento feminino: a revista íntima. Como os ativistas e as próprias prisioneiras apontaram, o Estado está diretamente implicado nessa rotineirização do abuso sexual, tanto ao permitir as condições que tornam as mulheres vulneráveis à coerção sexual explícita imposta pelos guardas e por outros funcionários da prisão quanto ao incorporar, nas políticas de rotina, práticas como a revista corporal e o exame de cavidades corporais.

Há, portanto, dois principais pilares de sustentação, pelo poder estatal, do *status quo* racista na sociedade brasileira: a) ações institucionais diretas; e b) omissão sistemática diante da desigualdade social. As ações institucionais diretas do Estado contra povos racialmente identificados no Brasil são protagonizadas pelo Sistema de Justiça Penal e seus braços mais cruéis: a polícia assassina e o cárcere segregador (ALMEIDA, 2015a). Nesses termos, pode-se compreender o racismo como o elemento (mais) estruturante da criminalização. Aproximadamente 66,3%, ou quase dois terços, dos encarcerados no Brasil, no ano de 2020, são pessoas negras (FBSP, 2021). Porém, a imbricação entre racismo e sistema penal pode ser mais bem compreendida pela análise histórico-dialética do desenvolvimento dos sistemas penais brasileiros. Essa análise, feita pelo Professor Nilo Batista (2009), revela a existência de quatro sistemas penais na história brasileira: i) o colonial-mercantilista; ii) o imperial-escravista; iii) o republicano-positivista; iv) o contemporâneo-neoliberal – ou apenas neoliberalismo, de acordo com a contribuição de Ana Flauzina (2006).

O sistema penal colonial-mercantilista (de 1500 a 1822), movido pela lógica mercantil do fornecimento de matéria-prima da colônia (Brasil) para a metrópole (Portugal), tinha como foco de intervenção privilegiado os africanos escravizados. O aparelho repressivo, ou o escopo do “*jus puniendi*”, estava concentrado na propriedade privada (nas mãos dos senhores de escravos) e era caracterizado pelas penas corporais (BATISTA, N.; 2009). “Foi, portanto, no interior das relações entre senhores e cativos que a força punitiva tomou forma e materialidade. Ou seja, é da relação entre casa-grande e senzala que serão concebidas as matrizes de nosso sistema penal” (FLAUZINA, 2006, p. 46). Vale notar, ainda, outras espécies de dominação racial pelo sistema punitivo colonial: as galés do navio negreiro, cujas as condições insalubres causavam um alto índice de mortalidade entre os africanos cativos; a eliminação das insurreições quilombolas; e a inquisição, responsável pela perseguição às religiões de matrizes africanas (FLAUZINA, 2006). Além do racismo, o patriarcado também foi elemento estruturante para o escravismo, evidenciado pela pena de estupro (e as outras formas de violência de gênero) contra as escravas (HAHNER, 1978, p. 120-121 *apud* GONZALEZ, 1984, p. 7).

No período colonial, o discurso racista, como sustentáculo ideológico do escravismo, era imbuído de conteúdo religioso e sua difusão era protagonizada pela Igreja Católica. Esse discurso não foi estático e variou de acordo com o tempo, mas, de modo geral, tinha como ponto central a separação entre cristãos (brancos e possuidores de alma) e pagãos (negros e sem almas) (GONZALEZ; HASENBALG, 1982). Contraditoriamente, o mesmo discurso re-

ligioso defendia, de outro lado, que a escravidão serviria como meio de salvação da alma dos negros africanos, pois tornava possível a conversão para o catolicismo (SAMPAIO, 2019). Há, portanto, dois modos de operação do sistema penal colonial-mercantilista. O primeiro e mais perceptível é o relacionado à face mais violenta do sistema punitivo que, pela apropriação dos corpos negros e pela aplicação de todo tipo de penas cruéis (da tortura psicológica às mutilações), investiu na disciplina da mão de obra escrava.

O segundo modo de operação desse sistema penal é a difusão e o manuseio do medo como mecanismo de desarticulação e de naturalização da subalternidade. Assim, o medo, imbuído pela violência do primeiro modo de operação, e o discurso racista garantem, até hoje, que as pessoas negras internalizem a ideia de inferioridade e que a classe dominante, representada pelo senhor de escravos. Tal ideologia transfere grande parte das funções de controle para os próprios membros da própria classe dominada (FLAUZINA, 2006). Já o sistema penal imperial-escravista se desenvolveu junto com a “independência” do Brasil e com a criação do Império brasileiro em 1822. Diante de um cenário, internacional e doméstico, em que despontava a inevitável substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, as elites nacionais brancas tentaram adiar a abolição da escravatura o máximo possível. Esse período foi identificado por Clóvis Moura (1994) como “escravismo tardio”, pela sua atípica não coadunação com o capital internacional que exigia um mercado consumidor significativamente maior.

Nesse sentido, o Império aparece como um espaço arquitetado para evitar as rupturas, sedimentar as continuidades e dar o sinal definitivo de que ao projeto do controle somar-se-ia o do extermínio. Não conseguindo enxergar no segmento negro nada além de sua “vocação” para o trabalho compulsório, era preciso criar as condições para gerenciar aquele contingente e o inviabilizar coletivamente em termos sociais. Foi assim que, indispostos a viver num país com numerosa massa de seres inferiores e mais, recusando-se a com eles compartilhar qualquer dimensão do poder, as elites construíram o Império como forma de preparar as condições para o descarte desses indesejáveis. Em última instância, o Império não só assume como sofisticada o projeto colonial. (FLAUZINA, 2006, p. 53-54).

Destarte, no período imperial, houve dois movimentos do Estado como estratégias de conservação da pirâmide sociorracial brasileira, frente à inevitável substituição da matriz de trabalho (do escravo para o livre). O primeiro movimento foi a edição de uma série de leis com o objetivo aparente de redução gradual do trabalho escravo, mas que eram, na prática, inócuas e tinham como real objetivo apaziguar as pressões nacionais e internacionais para extinção do escravismo. Já o segundo movimento foi a implementação de um conjunto de medidas institucionais, com os objetivos de segregação, para os mais baixos estratos sociais, do povo negro, e de eliminação da cultura africana e dos corpos negros no Brasil.

Em relação ao primeiro movimento, podem-se identificar três principais leis: a Lei Eusébio de Queiroz (1850), que “proibiu” o tráfico de escravos; a Lei do Ventre Livre (1871), que decretou que todos os nascidos de escravas, a partir do ano de 1871, seriam considerados livres; e a Lei dos Sexagenários, que alforriou os escravos com mais de 60 anos de idade. No

entanto, nos anos seguintes à decretação da Lei Eusébio de Queiroz, o índice de tráfico de escravos aumentou; e, em relação às outras duas leis, para as suas efetivações, era exigida alguma forma de indenização ao senhor de escravos, seja em forma pecuniária ou de anos de serviços (SAMPAIO, 2019). Considerando o segundo movimento, há quatro grandes processos que o compõe: o decreto da Lei de Terras (1850); a Guerra do Paraguai (de 1864 a 1870); o estímulo à imigração europeia; e um intenso processo de criminalização do povo negro.

A Lei de Terras – que proibiu o Estado brasileiro de doar terras, podendo somente dispor-las pela venda – pode ser traduzida como uma das mais bem-sucedidas estratégias de manutenção do poder da elite branca brasileira, qual seja a propriedade fundiária. Nesse contexto, “fulminava-se qualquer proposta abolicionista radicalmente democratizadora, uma vez se impedia que os cativos exigissem a doação de terras como indenização pelos serviços” (PRATA; LEITE, 2018, p. 313). A Guerra do Paraguai teve como principal objetivo e efeito a eliminação da população negra, exterminando cerca de um milhão de pessoas negras, Tratou-se de verdadeira eugenia, com redução de 60% desse segmento populacional no Brasil. Nesse mesmo ínterim, a população branca cresceu 1,7 vezes, num empreendimento calculado de *arianização* da população brasileira (DUARTE, 1988).

A política de estímulo à imigração europeia teve início a partir de 1850, com a Lei de Terras, e se estendeu até o início do século XX. Essa política tinha duas funções: “clarear” o Brasil, na crença de que, na miscigenação, o elemento branco prevaleceria; e substituir a mão de obra negra pela branca “qualificada”, em suprimento à nascente indústria nacional, garantindo assim a imobilidade social da população negra. De 1871 a 1920, chegaram ao Brasil aproximadamente 3,4 milhões de europeus, contingente esse similar ao número de africanos sequestrados pelo tráfico de escravos em 388 anos de história brasileira. Além disso, para os europeus, foi providenciada toda sorte de infraestrutura: terras cultiváveis, escolas, estradas, ferrovias, entre outras (FLAUZINA, 2006).

Quanto ao processo de criminalização do povo negro, vale notar, como peça fundamental no sistema penal imperial-escravista, o Código Criminal do Império de 1830. Enquanto nos outros ramos do Direito o escravo era tratado como coisa (incidindo sobre ele taxas e impostos e seu sequestro era considerado furto), no Direito penal o escravo era tratado como pessoa (BATISTA, 2009). Passa-se, então, a observar um contexto de transição: de um sistema penal baseado no privado (pela preservação do escravismo) para um sistema mais direcionado à esfera pública. Com o processo de urbanização e a grande concentração de pessoas negras (livres e escravos) nos centros urbanos, o Estado percebeu a necessidade de sofisticar e ampliar os mecanismos institucionais de controle, vigilância e punição do povo negro. É nessa conjuntura que as instituições das leis penais racialmente *criminalizantes*, da polícia e do cárcere ganham protagonismo na sociedade brasileira (FLAUZINA, 2006).

Vale destacar algumas normas jurídicas da época. O *Decreto de 20 de março de 1829*, em seu art. 1º, determinava que os escravos que estivessem nas ruas sem autorização escrita dos

seus proprietários, seriam presos e castigados pelos seus senhores. Já a legislação constitucional (e infraconstitucional) proibia qualquer celebração de cultos das religiões de matrizes africanas, considerando-os como perturbadores da ordem pública (FLAUZINA, 2006).

Assim, sob o signo da manutenção da ordem, o arcabouço jurídico foi se armando para gerir a movimentação da massa negra nas cidades, dizer onde e quando poderiam circular e professar seus cultos, que tipo de atividades lhe eram cabíveis. A proliferação de posturas e leis municipais regulamentando esse tipo de matéria é ilustrativa da ingerência do poder público sobre o cotidiano do segmento negro, como forma de delimitar os espaços de circulação e ocupação da cidade, bem como a ascensão social dos libertos. (FLAUZINA, 2006, p. 57).

Ademais, merece especial atenção a criminalização da vadiagem, art. 295 do Código Criminal do Império de 1830, e da mendicância, art. 296 desse mesmo código, que puniam, com as penas de prisão e trabalho forçado, quem não “trabalhasse” (SAMPAIO, 2019). Desse modo, esses institutos, usando o ócio como argumento para a punição, acabaram por criminalizar a liberdade; ou seja, esses dispositivos tinham como função última que os escravizados passassem da tutela dos senhores diretamente para a do Estado. Assim, no sistema penal imperial-escravista, só havia disponíveis duas categorias para o povo negro: escravos ou criminosos (FLAUZINA, 2006).

Destarte, no espelho da transição do poder punitivo da esfera privada para a pública, e tendo como suporte todo o conjunto normativo supracitado, é que a polícia, nas cidades, incorpora as funções do feitor nos latifúndios escravistas (DUARTE, 1988). Portanto, a polícia, herdeira do *vigilantismo* privado – com seus excessos de violência e o foco de suas ações voltado ao controle dos corpos negros –, garantia a superlotação de prisões e a “limpeza” dos centros urbanos (FLAUZINA, 2006). Assim, do mesmo modo que os quilombos urbanos eram “confundidos” com agrupamentos de criminosos, os presídios se tornaram reuniões de escravos fugidos e capturados (DUARTE, 1988).

Nesse contexto, o discurso racista que legitimou o sistema penal imperial-escravista tinha por trás de si um conteúdo de caráter “científico”. Tendo como expoentes Cesare Lombroso (no âmbito internacional) e Raimundo Nina Rodrigues (no Brasil), esse discurso associava as características biológicas das pessoas negras à prática delitiva. Essa teoria tinha suas raízes na proposta evolutiva de Charles Darwin e afirmava que as pessoas pretas seriam o elo entre os “humanos” (brancos) e os primatas, relacionando os fenótipos negros a uma natureza violenta e selvagem que levaria à prática criminosa (PRATA; LEITE, 2018).

Nesse sentido, o sistema penal imperial-escravista só poderia estar pautado na manutenção de um projeto de segregação, que, com a proximidade do fim das relações escravistas, se transmutou num projeto de flagrante extermínio. Foi, portanto, por meio da violência, que se transferia cada vez mais para o domínio público, que o legado de um estatuto colonial fincou os pés definitivamente no país. O sistema penal consolidado no Império deveria, dentro dessa perspectiva, garantir a passagem do controle dos grilhões às algemas sem abrir qualquer possibilidade para rupturas. E é

com a merecida sensação de dever cumprido que em 1889, esse sistema entregou às mãos da República um edifício de controle dos corpos negros, que uma vez mais, seria preservado. (FLAUZINA, 2006, p. 66).

Com a abolição da escravatura (1888) e a proclamação da República brasileira (1889), surge o sistema penal republicano-positivista, marcando, portanto, o início da concentração do poder de punir nas mãos do Estado; embora presente ainda o ranço da punição privada sob a égide do coronelismo. Por conseguinte, formou-se a necessidade de sofisticação do sistema punitivo, uma vez que não era mais possível à criminalização primária punir expressamente de forma diferenciada negros e brancos (FLAUZINA, 2006). Mantém-se, assim, a perseguição *criminalizante* da vadiagem, com o avanço da construção do imaginário coletivo, como forma de legitimação punitiva, de uma brancura produtiva e uma negritude ociosa e indolente (FLAUZINA, 2006). Preserva-se, também, a criminalização, no Código Penal da República de 1890, de expressões da cultura *amefricana*, sendo as mais relevantes (ou potencialmente “perigosas”) a capoeira e a religião – sendo esta última tipificada como a prática de magia e curandeirismo (PRATA; LEITE, 2018). Nesse contexto, houve esforços de se passar um verniz, mesmo que muito fino, de uma igualdade formal racial sobre um sistema jurídico brasileiro eminentemente racista. Esses esforços podem se materializar no exemplo da ordem de destruição, em 1891, pelo então Ministro das Finanças, Rui Barbosa, de todos os documentos relacionados à escravidão.

Destarte, enquanto, no Direito Penal, passa a haver uma tentativa falha de neutralidade racial, influenciada pelo positivismo jurídico; os ensinamentos da criminologia racista, como a pregada por Nina Rodrigues, são incorporados pedagogicamente nas práticas institucionais das prisões, dos manicômios e da polícia (FLAUZINA, 2006). Para que o nível de controle sobre a população negra no Brasil se mantivesse e o projeto do genocídio negro avançasse, o foco de atuação do sistema penal é desviado da criminalização primária para os mecanismos institucionais de controle, como a polícia e o cárcere. A pena privativa de liberdade torna-se, assim, a principal forma punitiva (FLAUZINA, 2006). A partir das décadas de 1920 e 1930, o empreendimento punitivo republicano se sofisticava ainda mais e outra camada de verniz é passada sobre o racismo das estruturas penais.

Como exemplo dessa sofisticação, nasce, nesse período, o mito da democracia racial (vivo até hoje no imaginário coletivo brasileiro), que corresponde ao discurso de harmonia entre as raças, ocultando, portanto, as relações fáticas de dominação racial na sociedade brasileira (FLAUZINA, 2006). Desse modo, “o racismo ‘à brasileira’ se volta justamente contra a aqueles que são o testemunho vivo da mesma (os negros), ao mesmo tempo que diz não o fazer (‘democracia racial’ brasileira)” (GONZALEZ, 1888, p. 69). Diferentemente do racismo aberto de países como o EUA e a África do Sul, em que a arma (do racismo) está apontada para a frente da pessoa negra e a ameaça é visível; no Brasil, com o mito da democracia racial, a pistola do racismo está apontada para as costas da pessoa negra. Sem dúvida, do ponto de vista de quem

segura a arma, a segunda posição é mais cômoda (SANTOS, 1984). No âmbito da política *criminalizante* desse período, vale destacar o Código Criminal de 1940, como representante mais significativo. Nesse sentido, ilustra Ana Flauzina (2006, p. 75):

[...] fortemente influenciado por um tecnicismo jurídico<sup>146</sup>, que, circunscrevendo a atividade do jurista à elaboração e interpretação dos tipos penais, serve necessariamente aos propósitos da democracia racial, na medida em que promove a assepsia completa da raça no texto legal e isola o escopo normativo das práticas por ele desencadeadas e sustentadas, impedindo, por consequência, uma visão global do sistema em que o racismo emerge como base fundamental.

Outro marco, no sistema penal republicano-positivista, é o período da ditadura militar (1964 - 1985), que foi caracterizado pela repressão política dos aparatos policiais. Foi nesse período que, pela primeira vez, as táticas violentas da polícia foram abertamente direcionadas aos corpos brancos (FLAUZINA, 2006). A tortura/pena, praticada nos porões da ditadura contra os presos políticos se equiparava à intervenção policial nos corpos negros nas periferias das cidades; a exemplo de um instrumento de tortura utilizado pela “polícia da baixada” com a alcunha de “mulata assanhada”, que consistia na introdução de um cabo de vassoura no ânus dos presos (GONZALEZ, 1984). É preciso ressaltar que, ao se indicar o racismo como pilar estruturante do sistema penal, não está se negando que a força do aparato penal atinja outros segmentos diferentes do povo negro, como os “subversivos” da ditadura e a massa branca empobrecida. Isso, na verdade, demonstra que a maneira como o sistema punitivo atua sobre esses segmentos é condicionada pela corporalidade negra. Construído historicamente nas bases da intervenção racial, truculenta e genocida, o sistema penal é condicionado a realizar essas mesmas táticas sobre os indivíduos considerados como inimigos (FLAUZINA, 2006).

Em outras palavras, o racismo deu o tom e os limites à violência empreendida pelo sistema penal e este a carrega consigo na direção de toda a clientela a que se dirige. O que estamos querendo salientar é que para além da discricionariedade que diferencia o tratamento entre negros e brancos pelo aparato policial e as demais agências de criminalização, é o racismo que controla seu potencial de intervenção física. Daí toda sua agressividade. (FLAUZINA, 2006, p. 82).

Desde o final do século XX, as estratégias do capitalismo na acumulação de capital, organização política e controle das massas populares passaram a seguir o tom da teoria neoliberal. Com uma máscara democrática, cuja função é de legitimidade do sistema, a política neoliberal, baseada em privatizações, tornou-se hegemônica na ordem econômica internacional. No Brasil, seja na primeira onda com os presidentes Collor, Franco e Cardoso<sup>1</sup>, ou na segunda, com Temer e Bolsonaro, o neoliberalismo acentuou a concentração de renda e o nível de desemprego, e sucateou os programas assistenciais do Estado de bem-estar social (FLAUZINA, 2006), relegando assim boa parte da população para condições de sobrevivência abaixo da linha da pobreza.

1 A “Era Lula”, alcunha dos governos petistas foi marcada por neodesenvolvimentismo, que mesclou ortodoxia neoliberal e heterodoxia.

Por exemplo, em 1992, houve o emblemático massacre do Carandiru, em São Paulo/SP, no qual morreram 111 (cento e onze) presos (VIRISSIMO, 2021). No ano de 2019, no Estado do Pará, ocorreu um massacre no Centro de Recuperação Regional de Altamira/PA (CRRAL) vitimando fatalmente 62 (sessenta e duas) pessoas (BRASIL, 2019). Além disso, o “Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura” (MNPCT), no mesmo ano, visitou quatro unidades de privação de liberdade no Estado do Pará, incluso o CRRAL, produzindo posteriormente um *Relatório de Missão* (BRASIL, 2019), que constatou uma série de abusos e violações à dignidade, integridade física, psicológica e moral das pessoas privadas de liberdade: sem água potável; alimentos estragados; fortes evidências de torturas físicas pelos, até então, agentes prisionais; condições precárias de higiene pessoal; e a superlotação. Seja pela tonalidade das peles, ou pelas condições materiais, a semelhança desses presídios com os navios negreiros é estarrecedora.

O processo de marginalização social, acentuado com o neoliberalismo, cimentou ainda mais o lugar do povo negro na base da pirâmide social brasileira. Em outras palavras, com a piora das condições de vida da classe trabalhadora e o aumento do exército de supérfluos, houve a necessidade de intensificação dos mecanismos de controle social, havendo, portanto, o recrudescimento da política de encarceramento e da violência estatal, cujos alvos privilegiados são os corpos negros. Assim, no despertar do terceiro milênio, o sistema penal neoliberal-contemporâneo é caracterizado pela produção de massacres e torturas.

## CONCLUSÃO

Como examinado por este artigo, o encarceramento em massa, intrínseco ao capitalismo e adensado em sua manifestação neoliberal, tem como seus alicerces o populismo criminológico e a política de guerra às drogas. Desse modo, pode-se somente entender esses três elementos, quando analisados de forma histórico-dialética com o racismo, seja ele enquanto *práxis* ou como discurso ideológico legitimador da dominação racial. Os próprios dados oficiais do Estado brasileiro mostram que a hipótese de que o sistema penal é classista e racista, assim como sustentamos com base na pesquisa bibliográfica que tem por método o materialismo dialético. Com 748.000 presos nas unidades prisionais, e grande maioria é de pessoas negras (DEPEN, 2019). O Brasil ocupa a terceira posição do *ranking* dos países com maior população carcerária do mundo e tem uma taxa de ocupação prisional de 170,7% (WPB, 2019). Ademais, desse total de presos, cerca de 222.000 pessoas estão em situação de prisão provisória (DEPEN, 2019); o que corresponde a uma taxa de 33,7% da população carcerária nacional que ainda não tem condenação definitiva e, portanto, é juridicamente inocente.

Outro reflexo da política neoliberal de expansão em massa das prisões é o encarceramento feminino, o que demonstra como o sistema penal e, em especial, o sistema penitenciário, são estruturados não somente pelo racismo ou pela luta de classes, mas também pelo sexismo.

Nessa conjuntura, é infligida especial vulnerabilidade às mulheres negras (SANTOS; SOUZA; SOUZA, 2019). O estupro e outras formas de abuso sexual são penas que se somam à privação de liberdade quando o que se está em questão é o gênero feminino. As violências sexuais chegam até a englobar não somente as próprias detentas, mas também as mulheres visitantes dos presídios, pela sujeição às revistas íntimas.

Portanto, conclui-se que o Sistema de Justiça Penal e a instituição da prisão, no Brasil, são estruturados pelo racismo (e são indissociáveis deste pelos seus desenvolvimentos históricos), tendo, por conseguinte, como principal escopo, a segregação e o genocídio do povo negro, e servindo, ainda mais, como instrumento institucional de dominação e controle de raça, classe e gênero. Logo, parafraseando Angela Davis (2018), enquanto houver capitalismo, as prisões não serão obsoletas.

## REFERÊNCIAS

1. ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Estado, Direito e análise materialista do racismo**. In: Celso Naoto Kashiura Junior; Oswaldo Akamine Junior, Tarso de Melo. (Org.). Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas. 1ed. São Paulo: Outras Expressões; Dobra universitário, 2015a, v., p. 747-767.
2. ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Estado, Regulação e Crise**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, v. 4, p. 173-189, 2015b.
3. BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
4. BATISTA, Nilo. **Novas tendências do Direito Penal**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2009.
5. BATISTA, Nilo. **Pena pública e escravismo**. In Arquivos do Ministério da Justiça. Ano 51, n. 190. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
6. BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
7. BREMBATTI, Kátia; FONTES, Giulia. Presídios privados no Brasil. **Gazeta do Povo**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/politica/presidios>
8. -privados-no-brasil/. Acesso em: 20 set. 2021.
9. BRASIL. **Relatório de missão a Unidades de Privação de Liberdade do Estado do Pará**. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2019.
10. DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** 1ª ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018.
11. DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias – INFOPEN 2019**. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em: 27 set. 2021.
12. DUARTE, Evandro Piza. **Criminologia e racismo**: Introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no Brasil. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1988.
13. FLAUZINA, Ana. **Um corpo negro caído no chão**: O Sistema Penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 145 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2006.
14. FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 20 out. 2021.
15. GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.
16. GONZALEZ, Lélia. **A categoria político-cultural de amefricanidade**. Tempo Brasileiro.

- Rio de Janeiro, Nº. 92/93 (jan./jun.), 1988, p. 69-82.
17. GONZALEZ, Lélia. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, 1984, p. 223-244.
  18. MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. São Paulo: Editora Anita, 1994.
  19. PRATA, Caio Luís; LEITE, Taylisi de Souza Corrêa. **O Estado burguês como construção estruturante do encarceramento e genocídio do povo preto no Brasil**. 2018. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 22, n. 35, p. 295 jan/jun. Disponível em: <http://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 30 ago. 2021.
  20. SAMPAIO, Tamires Gomes. **Código oculto: Política criminal, processo de racialização e obstáculos à cidadania da população negra no Brasil**. 120 f. Dissertação – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2019.
  21. SANTOS, Joel Rufino dos. **O que é racismo**. São Paulo: Abril Cultural, Editora Brasiliense, 1984.
  22. SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical**. Curitiba: ICPC: Lumen Juris, 2006.
  23. SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia: contribuição para a crítica da economia da punição**. 1ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.
  24. SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia e luta de classes**. 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/criminologia-e-luta-de-classes>. Acesso em: 28 ago. 2021.
  25. SANTOS, Lucas Morgado dos; SOUZA, Luanna Tomaz de; SOUZA, Nilvya Cidade de. **Da escravização ao encarceramento de mulheres negras no Brasil: Contribuições para a produção acadêmica no Brasil**. Anais do Congresso de Pesquisa em Ciências Criminais - CPCRIM, 2019.
  26. RUSCHE, Georg; Kirchheimer, Otto. **Punição e estrutura social**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2004.
  27. VIRISSIMO, Vivian. **Massacre do Carandiru completa 29 anos sem nenhum agente de segurança responsabilizado**. **Brasil de Fato**, São Paulo, 02 out. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/10/02/massacre-do-carandiru-completa-29-anos-sem-nenhum-agente-de-seguranca-responsabilizado>. Acesso em: 01 nov. 2021.
  28. WPB, World Prison Brief. **World Prison Brief data: Brazil**. 2019. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 08 dez. 2020.

# HERMENÊUTICA JURÍDICO PENAL E A QUESTÃO DO BEM JURÍDICO NOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL

## *CRIMINAL LEGAL HERMENEUTICS AND THE ISSUE OF THE LEGAL INTEREST IN CRIMES AGAINST SEXUAL DIGNITY*

**Luciano Filizola da Silva**

Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), mestre em Ciências Criminais pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e graduado em Direito pela UCAM. Docente de Direito Penal e Criminologia da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

### RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo lançar luz sobre a atual problemática referente à interpretação e aplicação dos tipos referentes aos crimes contra a dignidade sexual partindo de um estudo interdisciplinar. Para tanto, por intermédio de um método linguístico, fundado na hermenêutica de Heidegger e Gadamer, surge a necessidade de se lapidar o conceito de dignidade sexual, evitando sua contaminação pelas moralidades do julgador.

**Palavras – chave:** Crimes Sexuais; Bem Jurídico; Costumes; Moral; Hermenêutica.

### ABSTRACT

This research aims to shed light on the current problem related to the interpretation and application of types related to crimes against sexual dignity based on an interdisciplinary study. Therefore, through a linguistic method, founded on the hermeneutics of Heidegger and Gadamer, the need arises to cut the concept of sexual dignity, avoiding its contamination by the morals of the judge.

**Keywords:** sexual crimes; legal interest; customs; morals; hermeneutics.

### INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa se refere ao atual tratamento aos crimes sexuais concernente a mudança de bem jurídico tutelado com a reforma legislativa sofrida pelo Código Penal vigente.

Em 7 de agosto de 2009 entrou em vigor a Lei 12.015 alterando vários dispositivos do Código Penal no que tange aos crimes contra os costumes que passaram a ser definidos como crimes contra a dignidade sexual, além de trazer modificações na lei de crimes hediondos.

A mudança legislativa viria, assim, atualizar o ordenamento superando elementos ultrapassados e definindo a dignidade e a liberdade como bens jurídicos mais condizentes com a ordem Constitucional vigente, como previsto, por exemplo, no art. 227, § 4º, segundo o qual “a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”.

Todavia, embora os costumes tenham deixado de ser o bem jurídico tutelado pela norma é indiscutível sua relevância para interpretação e aplicação dos tipos, principalmente quando formados por elementos normativos que precisam ser valorados segundo as práticas sociais vigentes, nascendo as questões sobre a eficácia de tais alterações e sobre a relação entre os costumes e a tutela da dignidade humana.

Por isso, urge uma investigação mais atenta sobre os conceitos e práticas das agências oficiais sobre tais delitos segundo uma teoria do bem jurídico, buscando construir um arcabouço teórico que sirva como limite a essa espécie de intervenção punitiva.

## 1. CRIMES SEXUAIS E A TRANSIÇÃO ENTRE OS COSTUMES E A DIGNIDADE

O ser humano desde que nasce está imerso em um conjunto de tradições e valores que irão conduzir seu comportamento ao longo da vida, ainda que tais padrões estejam em constante transformação, mas que estarão sendo transmitidos pela família ou pela religião ou mesmo absorvidos através do processo de observação e vivência nas várias trocas simbólicas desenvolvidas pelo grupo social, permitindo a elaboração de critérios capazes de orientá-lo quanto ao proceder, que vestimenta utilizar, como se comunicar e se relacionar, tendo em vista uma construção de sentimentos que ora felicita o “bem agir” ora constrange o que venha a ser considerado repulsivo ou inadequado.

E, certamente, está inserida em tais práticas sociais a sexualidade humana, seu desenvolvimento e significados.

Definida e valorada por normas culturais, sendo mais ou menos reprimida pelos costumes e submetida a certas esferas de poder, o sexo é uma das poucas constâncias na história da evolução humana, permanecendo como elemento de resistência biológica e cultural para a sobrevivência da espécie ao tempo que influencia na construção de suas identidades.

Inicialmente presente no instinto animal, à medida que o homem se distancia de sua origem neandertal e passa a se desenvolver enquanto ser racional e relacional, a atividade sexual ganha estímulos, fantasias, práticas e prazeres outros, presentes apenas na cultura humana, que se orienta segundo os símbolos e significados que vão sendo construídos indo além do mero ato reprodutivo.

Porém, a medida que a sexualidade se desenvolve enquanto identidade e se pluraliza como manifestação social, também funciona como sintoma e alerta para uma padronização dos costumes, notadamente através de uma imposição verticalizada por meio dos processos civilizatórios hegemônicos que passam a intervir sobre as práticas que destoam e subvertem o normal definido pela classe dirigente.

Pela necessidade de uniformidade, centralização e ordem todo comportamento sexual estranho, diferente deve ser considerado suspeito e, por isso, sujeito à controle. A título de exemplo, nas Ordenações Filipinas, Livro V, ordenamento normativo penal que mais tempo ficou em vigor no Brasil-Colônia (1603 a 1830), dos 115 crimes definidos em títulos, 22 são de ordem sexual, tais como a sodomia (relação sexual anal), relação sexual com pessoa do mesmo sexo, com animal, cristão com mouro, judeu ou outro infiel, com freira, com mulher casada, com ascendente, descendente, irmã, nora ou madrasta, com violência, alcovitar mulher casada, intermediando encontros amorosos ou praticar a bigamia, sendo que em todos esses casos a pena era a morte.

Como um reflexo dos valores predominantes repletos de superstições religiosas e moralidades tomistas não é difícil perceber o uso do direito penal como instrumento de contenção das práticas consideradas nocivas para a sociedade, capazes de contaminar os bons costumes.

Mesmo passando pelos códigos do Império, sob influência iluminista e da república,

não é de se estranhar que o código vigente de 1940 venha tutelando os costumes nos crimes sexuais, sofrendo, ainda, com a contaminação das moralidades predominantes em que a inocência e a família devem ser preservadas.

E sem dúvida essa construção passa a ser modelo de controle, principalmente com a modernidade, em que o diferente, a anormalidade são sintomas de periculosidade, exigindo uma intervenção prevencionista, pedagógica, fazendo com que a racionalidade, a cientificidade e a neutralidade atinentes à modernidade demarquem os discursos dominantes, deslocando do religioso para o médico, a capacidade de apontar, na sexualidade, o certo e o errado, o normal e o patológico. (PEDRINHA, 2009, p. 24)

No entanto, a Lei 12.015/2009 acabou por alterar o bem jurídico a ser tutelado pela lei penal no que se refere aos crimes sexuais, deixando de ser os costumes para ser a dignidade sexual. Mas, o que seria a dignidade sexual? Tendo em vista a plena sujeição aos parâmetros Constitucionais, a interpretação não poderia ser diversa da que emana do princípio da dignidade da pessoa humana presente no artigo 1º da Constituição Federal.

Considerando que, ainda assim, verifica-se amplo debate sobre seu significado, o presente artigo prefere manter como referência teórica o conceito Kantiano, segundo o qual a dignidade é um fundamento oriundo da razão que qualifica o ser humano sempre como um fim em si mesmo, ou seja, é um aspecto da Moral que decorre da autonomia e que o diferencia dos outros animais (2002, p. 58).

Com isto, a mera importunação, como previsto agora no art. 215-A do CP ou um eventual constrangimento não são suficientes para comprometer ou colocar em risco a dignidade enquanto identidade humana, pois não basta que a pessoa seja usada como meio para satisfazer a lascívia do agente, sendo necessário uma conduta que afronte a liberdade no sentido de comprometer aquilo que define o indivíduo como ser humano.

Porém, mesmo com a alteração, vários vícios constitucionais se mantiveram, para não falar que se agravaram, por se tornar mais nítida a violação ao fim que se destina a norma quanto à proteção à dignidade, como nos caso da franca violação ao princípio da proporcionalidade ao se definir a mesma pena para graus distintos de violação ao bem jurídico no crime de estupro que, ao absorver a redação do antigo crime de atentado violento ao pudor, manteve a pena de 6 a 10 anos de reclusão para a prática de qualquer ato libidinoso.

Também há grave violação ao princípio da lesividade o entendimento predominante quanto à presunção absoluta de vulnerabilidade nos crimes de estupro de vulnerável previsto no art. 217-A, agora substanciada no § 5º do art. 217-A, que presume o crime com pena de 8 a 15 anos de reclusão a prática de qualquer ato libidinoso com menor de 14 anos, ainda que haja o consentimento, sem considerar as circunstâncias fáticas e a possível legitimidade do ato.

E ainda se mantém a definição como crime a manutenção de casa de prostituição, o induzimento e auxílio na prática da prostituição e o ato obsceno, conforme os artigos 228, 229 e 233 do Código Penal respectivamente, mantendo ainda como objeto de tutela os costumes, desconsiderando por completo o fato de que em tais casos não há lesão à dignidade de qualquer

indivíduo, notando-se que ainda se mantém um direito penal que funciona no controle das moralidades, ditando regras de comportamento e restringindo violações que se consideram tão somente no âmbito da moral que admitiriam, se cabível, a intervenção de outras esferas, inclusive sociais, mas não do sistema punitivo, tendo em vista sua natureza subsidiária.

Outras situações incompatíveis com o atual cenário Constitucional é a permanência de tipos como do art. 227 que define como crime “induzir alguém a satisfazer a lascívia de outrem”, cuja pena é de 1 a 3 anos de reclusão ou de induzir ou facilitar a prática da prostituição entre pessoas maiores e capazes que optam por tal prática de forma voluntária, violando, assim, o princípio da lesividade.

## 2. DIREITO E MORAL

Sem dúvida o debate sobre direito e moral é um dos temas mais espinhosos do meio jurídico, tanto pela crença na “autossuficiência” do próprio direito, como por algumas tradições positivistas que, por décadas, tentou sufocar as possíveis e necessárias reflexões sobre as várias possibilidades que o tema permite.

Para se adentrar em tal celeuma, primeiramente, se faz necessário apresentar os dilemas, definir conceitos para, então, enfrentar as questões.

O problema da influência da moral sobre o direito pode se dar em dois momentos: durante a criação de um projeto de lei e o processo legislativo, em que os valores morais poderão influenciar na construção normativa, definindo regras e impondo sanções visando resguardar bens morais relevantes, ou na atividade jurisdicional, quando o magistrado ao decidir sobre um caso concreto, acaba por se influenciar por aspectos morais em sua decisão.

Mas, o que seria a moral? Ela teria força normativa? Existem deveres a serem impostos mesmo sem a existência de um direito positivado? E uma lei em vigor pode perder sua validade caso afrente um preceito moral?

Primeiramente é importante se definir os parâmetros conceituais, no sentido de que ética é considerada o estudo da moral, enquanto que esta possui uma tendência universalizante enquanto fundamento do direito, sendo as moralidades mais flexíveis e voláteis conforme o local e a época, seus costumes e tradições (CORTINA e MARTÍNEZ, 2015).

Segundo uma concepção Kantiana, Dworkin também defende a existência de verdades morais, não como “partículas metafísicas”, como ele chama, mas como um conjunto de valores a serem cultivados a fim de propiciar o viver bem (DWORKIN, 2018).

Kant entendia que a virtude, considerada segundo os esforços do homem no cumprimento de seus deveres morais, não era inerente a ele, pois deveria ser desenvolvida pelo hábito, diversamente de sua resolução moral, a qual deve ser entendida como “predisposições naturais da mente... para ser afetada por conceitos de dever” (KANT, 2017, p. 194), cuja consciência resulta na consciência de uma lei moral.

E essa lei moral decorre de um imperativo categórico, segundo o qual, por força da

razão, todo indivíduo deve agir segundo a máxima de que com a sua ação possa se tornar lei universal, criando obrigações conforme sua própria vontade. (KANT, 2002)

E o direito positivado (que Kant irá chamar de direito em sentido restrito) surge da necessidade conforme uma legislação externa capaz de impor instrumentos coercitivos aptos a resguardar os princípios presentes na legislação interna (moral) (KANT, 2017, p. 49).

Até mesmo Kelsen, em Teoria Pura do Direito (1999), identifica essa influência da moral sobre o direito. É comum afirmar que o positivismo separou o direito da moral, porém Kelsen não o faz de forma absoluta, pois compreende a relação entre ambos, porém, defende a ruptura no momento em que o direito nasce, tornando-se plenamente independente da moral, distinguindo, assim, o direito da ciência do direito.

Mas é forçoso concordar com Dworkin quando este considera que toda lei, ao ser uma violação à liberdade, só teria o direito de intervir contra as violações graves à liberdades básicas. A contrário senso, se a violação à liberdade for grave, desproporcional, “é verdadeiro afirmar que o governo não está autorizado a impor essa restrição” (DWORKIN, 2017, p. 415).

Por isso a necessidade de se definir a moral, enquanto fundamento racional do direito, ao impor limites ao poder legiferante do Estado ao tempo que legitima sua intervenção para ampará-la quando há risco de ver lesionada alguma de suas manifestações, como a liberdade e a igualdade, o que não se confunde com meras moralidades, as quais devem ser reguladas pelo direito, mas que não podem interferir na validade da lei, minando sua autoridade por serem inconstantes, pelo que se verifica na dicotomia do presente trabalho entre os costumes que se apresentam nas moralidades e a moral representada pela dignidade.

É claro que a secularização do Direito foi uma conquista humanista no sentido de impor limites às arbitrariedades do Estado, sendo esse um dos fins do próprio direito penal enquanto garantia das liberdades fundamentais, no sentido de se ter na lei uma “barragem” capaz de manter segura a ordem jurídica e social, notadamente através do princípio da legalidade.

Não há como negar a necessária segurança jurídica oriunda da lei e o dever de separar o direito da moral, ou, melhor dizendo, de moralidades, pois o grande risco de se fazer confusão, de fato, seria entregar o direito à volatilização dos costumes, aplicando a lei segundo a moralidade de cada situação.

Está correto Lenio Streck ao alertar dos riscos de se fazer juízos morais sobre o direito, pois ao optar pela lei aceitam-se os riscos, abre-se mão da satisfação da circunstância pela segurança jurídica e em se tratando dessa matéria não há mais escolhas, mas decisões adstritas e fundamentadas pelo direito, servindo para “evitar a criatividade na hora em que o jurista for tentado pela moral” (STRECK, 2019, p. 30).

Portanto, ninguém deve ser condenado pela prática de um ato considerado imoral fora dos casos previstos em lei, assim como uma lei não deve deixar de ser aplicada, notadamente quando garante direitos fundamentais, com fundamento na moralidade do julgador ou pela “voz das ruas”.

No entanto, como proceder se a lei penal violar suas normas de justificativa exter-

na? E se a lei penal criminalizar um comportamento moralmente irrelevante ou no sentido de impor certa moralidade? Nestes casos, a lei pode ter sua validade questionada, considerando que, assim como todo crime deve ser considerado um ato imoral, nem todo ato imoral deve ser considerado crime?

Segundo a concepção garantista de direito penal a validade das normas reside na sua correspondência não apenas formal com as normas de produção, suficientes apenas para a sua vigência, mas também material, substancial, que estabelecem limitações de conteúdo ao exercício do poder normativo (FERRAJOLI, 2002, p. 287).

Conforme Ferrajoli, é a separação entre direito e moral que, por um lado, impõe o dever de justificar as proibições e também os castigos e, por outro, “permite falar de uma ética da legislação, por meio da qual pode-se criticar as leis como imorais ou, pelo menos, como injustificadas” (2002, p. 368).

Mas, diante da norma abstrata, como identificar a melhor interpretação para não ofender seus elementos fundantes e realizar as expectativas que recaem sobre ela respeitando a necessária segurança jurídica?

### 3. HERMENÊUTICA E LINGUAGEM

Como ensina Streck, tanto na filosofia clássica e no medievo (2014) como na chamada filosofia da consciência<sup>1</sup> (2017) a linguagem era apenas um meio, um instrumento que conectava a consciência com o mundo exterior, uma forma de exteriorizar certo conceito considerado verdadeiro pela apreensão da coisa pela razão.

Seguindo esse raciocínio as coisas já estariam no mundo e o indivíduo se utilizaria da razão para se apropriar delas, conferindo nomes, permitindo que, através da linguagem, tornasse possível a representação dessa realidade que passa a ser tratada como objeto manipulável sujeita a seu domínio.

Contudo, não se pode ignorar que esse mesmo indivíduo faz parte desse mundo e que é através da linguagem que será possível o desenvolvimento de todo o processamento da razão através do pensar.

E não é à toa que Oliveira, comentando Heidegger, identifica a tendência de simplificação da linguagem tornando-a um instrumento de fácil utilização, através de reduções, abreviações e, por que não, gírias e *emojis*, num processo de “massificação do homem”, em que “a linguagem tornou-se um fenômeno de superfície que toca apenas a superfície da vida humana” (2015, p. 204).

E será no século XX que a linguagem passa a figurar com maior destaque na filosofia,

---

<sup>1</sup> Iniciada por Descartes (2017) no berço da filosofia moderna, que passa a concentrar no sujeito, na razão, a possibilidade de certeza, como se vê na célebre frase “penso, logo existo”. Aqui, o sujeito se apropria da coisa, tornando possível a certeza de si, sendo o sujeito moderno aquele que possui a capacidade de conhecer e assujeitar o mundo que o circunda. Essa lógica, segundo Streck, irá influenciar Kant, Hegel e Nietzsche no sentido de que o “sujeito observador estaria situado em frente a um mundo passível de absoluta objetivação e descrição” (2017, p. 75) em que o sujeito da subjetividade (solipsista) é aquele que estabelecerá a verdade a partir de sua própria consciência.

permitindo uma nova perspectiva de estudo sobre a hermenêutica e a ontologia nas considerações sobre o ser, num giro em que o sentido do mundo não estaria mais na consciência do sujeito, mas na linguagem.

Wittgenstein foi um dos primeiros e mais importantes autores a se debruçar sobre o tema, ainda que se defrontando consigo mesmo, pois, em sua primeira obra, *Tractatus logico-philosophicus* (2017), ele ainda permanecia sob a influência do modelo tradicional da filosofia da consciência em que via na linguagem um instrumento secundário do conhecimento humano, em que a figuração (pensamento) seria o modelo da realidade (2017, § 2.12).

No entanto, ainda no *Tractatus*, ele concede pistas de uma construção a por vir. Wittgenstein identifica que o mundo é constituído por uma totalidade de fatos que, por sua vez, é formado por coisas (objetos) e que não é possível pensar em “nenhum objeto fora da possibilidade de sua ligação com outros” (2017, § 2.0121). Para o autor é pela figuração (pensamento) que se representa objetos que poderão ser expressos através de proposições, sinais proposicionais que permitem sua relação projetiva com o mundo por intermédio das palavras.

Nas palavras de Wittgenstein, “nomes são como pontos, proposições são como flechas, elas têm sentido” (2017, § 3.144). Então, o pensamento seria a proposição com sentido, enquanto que totalidade das proposições é a linguagem.

Com essa lógica é possível observar como o autor já demonstra certa preocupação em demonstrar certa conectividade entre as coisas e sua relevância para a figuração e a necessidade de sentido das proposições, as quais não mais estariam ao arbítrio do intérprete.

Mas, sua grande contribuição veio com a obra *Investigações Filosóficas* na qual realiza duras críticas à filosofia tradicional da linguagem, uma vez que parte não mais de um mundo em si, que independe da linguagem, mas de um mundo que só existe na linguagem que se torna uma condição de possibilidade para a constituição do próprio conhecimento.

Partindo de uma ideia de jogo como modelo para sua construção, constatando a imprecisão dos juízos de comparação usados para a formação de proposições, percebe a necessidade que esses cálculos tenham regras. Seu estudo visa remover mal-entendidos que dizem respeito ao uso das palavras, tornando determinada expressão mais exata, enfrentando a questão acerca da essência da linguagem, da proposição e do pensamento, “algo que se situa no interior, algo que vemos quando penetramos a coisa, algo que cabe à análise desenterrar.” (WITTGENSTEIN, 2014, § 92).

Como num jogo orientado por regras, essas regras funcionam como placas de orientação que condicionam o indivíduo a reagir de certa forma quando diante do signo correspondente. Mas, isso só se torna possível quando tal uso é contínuo, inserido em práticas habituais através dos costumes, tradições e instituições, tornando a linguagem uma construção intersubjetiva que se dá pela concordância mútua de definições e juízos.

É em razão disso que a linguagem enquanto construção coletiva vincula o indivíduo, uma vez que regras são definidas e impostas, impedindo seu subjetivismo. “Uma vez selada com um determinado significado, a regra traça as linhas de sua observância por todo o espaço...

se siga a regra, não escolho” (WITTGENSTEIN, 2014, §219).

E essa conclusão torna-se ainda mais relevante na hermenêutica jurídica na atividade *judicante*, no sentido de que cabe o julgador diante de uma causa em que deve aplicar a lei, decidir conforme a regra, sendo um ato de decisão e não de escolha pela vinculação gerada pela regra linguística.

Analisando essa necessidade de sentido da proposição oriunda das regras estabelecidas coletivamente chega-se ao termo de que deve se entender a ordem das coisas antes de se chegar a uma conclusão sobre como agir ou como elas são (WITTGENSTEIN, 2014, §505), ou seja, não se interpreta para conhecer, mas se conhece para interpretar, pois, como leciona Streck (2014, p. 252), “o compreender se dá na e pela linguagem... é na linguagem que o mundo se desvela” fazendo com que o “... o sujeito da subjetividade assujeitadora não tenha mais lugar nesse giro”, impedindo que ele construa por puro arbítrio seu próprio objeto de conhecimento de maneira descompromissada com as regras estabelecidas.

E a importância da linguagem ganha novo patamar a partir da compreensão de sua relevância junto à construção do ser do homem, o que Heidegger chama de *Dasein* (presença), que se refere à possibilidade de questionar e compreender a si mesmo segundo certa interpretação de seu próprio ser a partir do ente com quem se relaciona no mundo, o que só pode ser compreendido segundo sua temporaneidade (2015).

Compreender o ser segundo o tempo, conforme sua relação histórica no mundo, exige que “se abale a rigidez e o enrijecimento de uma tradição petrificada e se removam os entulhos acumulados” (HEIDEGGER, 2015, § 22) permitindo que se siga o fio até chegar às experiências originárias e decisivas para a formação do ser que, no caso do ser humano, será determinado pela fala.

E será a ontologia o estudo do ser, aquilo que o ente é, enquanto fenomenologia, ou seja, como aquilo que se revela, que se mostra em si mesmo, mas não como aparência, mas como presença, a qual se revela como possibilidade que ela é enquanto ser-no-mundo numa relação recíproca, sendo relacional por natureza no sentido de que “um mero sujeito não “é” e nunca é dado sem mundo. Da mesma maneira, também de início, não é dado um eu isolado sem os outros.” (HEIDEGGER, 2015, §116, a)

Sendo o mundo da presença um mundo compartilhado, essa convivência necessita de caminhos específicos de empatia, permitindo a aproximação de um ser para o outro, constituindo uma ponte entre os sujeitos, permitindo uma relação ontológica entre presenças, distinguindo da relação sujeito/objeto sustentado pela filosofia da consciência.

Para melhor compreensão da “presença” do ente no mundo, Heidegger esclarece sobre a necessidade de se estar atento ao “pre” da “presença”, como algo que se remete ao “aqui” e “lá”, como “um ser que se distancia e se direciona numa ocupação” (2015, § 132), sempre num projeto, num “vir a ser” como uma abertura essencial. Para tanto, ele identifica seis elementos (fases) que constituem essa necessária abertura.

Num primeiro momento há a disposição (humor) que revela como alguém “está” e “se

torna”, é a abertura de estar-lançado e de ser-no-mundo, permitindo-se descobrir o mundo como tal; um modo de disposição é o medo do encontro, do ser-com o outro enquanto ameaça, que pode se concretizar ou não; num terceiro momento há o compreender, pois como a “presença” não é algo simplesmente dado, ela é possibilidade de ser e é o compreender como abertura que desvela possibilidades que num caráter existencial de projeto constitui a visão que “na transparência permite o conhecimento de si mesmo em seu ser com os outros (§ 146, b).

E ao compreender será possível interpretar enquanto elaboração de formas que decorrem das possibilidades geradas pela compreensão, chegando à mesma conclusão de Wittgenstein, na ordem de que a interpretação não é tomar conhecimento do que se compreendeu, mas elaborar as possibilidades projetadas no compreender, ou seja, o “compreendido, estabelecido numa posição prévia... torna-se conceito através da interpretação” (§ 150), mas sempre partindo de uma concepção prévia; E um modo derivado da interpretação é o enunciado (juízo) como um lugar próximo da verdade podendo ser entendido como mera demonstração, ou como predição enquanto predicado de um sujeito, restringindo a visão ao caso concreto e como comunicação, quando o que se enuncia pode ser compartilhado; e, por fim, há a linguagem enquanto “constituição existencial da abertura da presença” (§ 161), cujo fundamento é a fala enquanto articulação da compreensibilidade, concedendo sentido aquilo que é articulado na interpretação, sendo a escuta sua possibilidade existencial e da presença ser-com os outros. A presença escuta porque compreende, tornando-se possível o ouvir, que é uma escuta compreensiva.

Heidegger alerta que para realizar esse estar – no – mundo o ente deve vivenciar a “decadência” enquanto “cair no mundo” em que a fala que se pronuncia é a comunicação na convivência que será conduzida pelo que o autor denominou de “falação”, que se dá na falta de solidez da fala comum, que permite a compreensão de tudo, mas sem a apropriação prévia da coisa, pela curiosidade, que permite que a presença busque o distante, ocupando-se em ver sem apreender a coisa de maneira impermanente, o que pode gerar ambiguidades, imprecisões nos “coloquialismos” do dia a dia, pois decorre do escutar tudo e todos gerando distorções, ainda que não intencionais, o que pode permitir uma “alienação tranquilizante” (HEIDEGGER, 2015, §178).

Mas, diante da imprecisão geradas pelas ambiguidades, como alcançar a verdade, considerando que a decadência por si é um pressuposto para a cura<sup>2</sup> que, por sua vez é considerada o próprio ser da presença, sendo a condição existencial de uma preocupação com a própria vida.

Para Heidegger verdade não é a concordância entre juízo e objeto segundo um conceito tradicional, sendo a realidade o ser dos entes presentes no mundo, mas que só se revelam pela existência da presença, sendo a descoberta um descortinar, fazendo com que a verdade seja a “concordância entre seres simplesmente dados dentro do mundo”, fazendo com que antes da presença não haja verdade, pois não há descoberta, sendo toda verdade relativa ao ser da presença (2015, § 227).

---

<sup>2</sup> Mas, essa relativização não favoreceria o solipsismo por depender tanto da subjetivi-  
2 Para Heidegger, cura possui um sentido de acurar, aperfeiçoar, enquanto “constituição ontológica existencial”. (2015, § 199)

dade do interprete?

Para solucionar essa questão Heidegger alerta sobre a temporalidade enquanto fundamento ontológico da existência, exigindo uma interpretação existencial e temporal do ser – no mundo a qual considera a capacidade do ente compreender e lidar com o mundo ao redor através de uma ocupação por “conjuntura”, ou seja, na forma de “com”... “junto”, por não ser possível lidar com instrumentos isolados.

Sendo a temporalidade quem confere sentido ontológico à presença e ao mundo como historicidade através de esquemas horizontais do porvir, do vigor de ter sido e da atualidade se percebe a presença como projeto por “estar lançado” e em constante construção, mas para se ter a compreensão da verdade como abertura não se poderá abrir mão de sua historicidade.

Nesse sentido, o ser da presença (*dasein*) é existência e a linguagem só pode ser pensada em sua temporalidade, pelo que se realiza o desvelamento, em que deixa aparecer o “ser como” através do encontro com o mundo.

E será Gadamer quem irá desenvolver melhor esse giro na relação entre o intérprete e o texto conforme a temporalidade e a presença no mundo partindo da distinção entre o método da ciência da natureza e da ciência do espírito, sendo essa orientada para a significação do humanismo que se desenvolve através de quatro conceitos básicos: a formação enquanto processo histórico que deve sempre reconhecer no estranho o que é próprio, sendo o ser “apenas o retorno a si mesmo a partir do ser-outro” (2015, §20); o *sensu comunis* que não se alimenta do verdadeiro, mas do verossímil instituindo a comunidade num sentido de justiça e bem comum adquirido através do bom senso; o juízo que decorre do particular no universal ao seguir uma regra orientada pelo senso comum e pela genuína solidariedade ético-social e o gosto, que se dá mais numa perspectiva moral do que estética que possui pretensão de validade, por isso as decisões éticas exigiriam “gosto”, um “tato” para acertar o que seria correto e dar a aplicação ao universal.

Utilizando a metáfora do jogo, assim como fez Wittgenstein, Gadamer percebe que assim como o sujeito da obra de arte não é a subjetividade, mas a própria obra, o mesmo ocorre com o jogo, cujo conteúdo é o próprio jogo, pois o jogador só ganha representação através do jogo, que se representa pelos seus fins, suas regras e disposições, afastando a subjetividade, pois na tarefa de jogar os jogadores deixam de existir e só existe o que é jogado por eles (2015, § 117).

Assim como numa peça de teatro encenada muitas vezes ou numa festa tradicional que se repete todos os anos, ainda que haja inúmeras variações, todos se subordinam a um certo padrão que lhe conceda identidade enquanto experiência temporal fazendo com que só exista quando realizadas elevando o sentido do “participar” ao “estar na coisa”, superando a passividade e mera subjetividade.

Nisso que a hermenêutica moderna percebe a insuficiência de uma interpretação meramente gramatical, como se realizava tradicionalmente sobre as escrituras sagradas até o século XVIII, devendo se desenvolver, também, segundo uma perspectiva histórica, devendo se inter-

pretar cada frase das fontes escritas segundo seu contexto e não, necessariamente, segundo uma interpretação psicológica, em que deva se transferir para o intuito do escritor.

Droysen, citado por Gadamer, trabalha segundo a necessária investigação da tradição para se alcançar a compreensão, pois assim como ela vincula ao indivíduo as comunidades éticas a que pertence, também essas comunidades podem ser entendidas como expressão no sentido de que “o individual se compreende no todo e o todo se compreende a partir do individual” (2015, § 221).

Como a compreensão do texto decorre de um conhecimento prévio pautado em uma historicidade de tradições, não há interpretação sem preconceito, em que serão pesadas opiniões e conceitos já definidos, mas não no sentido solipsista sujeito/objeto, que permitiria a discricionariedade do intérprete na interpretação da norma, como defendia Hart (2009) e sim num movimento circular de pré-concepção entre a tradição e o intérprete, como um reflexo histórico de seu ser constituída por uma “pluralidade de vozes nas quais ressoa o passado” (2015, §289).

E para Gadamer essa hermenêutica se dá pela experiência, a qual “ensina a reconhecer o que é real” (2015, § 363) através da dialética numa perspectiva negativa, ou seja, a realização de uma nova experiência faz com que se perceba como as coisas são através de múltiplas confirmações pautadas por um juízo de previsibilidade, superando a perspectiva anterior.

Com esse raciocínio, o indivíduo experimentado não é aquele dotado de todo saber, mas quem está capacitado a voltar a experimentar e aprender, tendo consciência dos limites de toda previsão e da própria finitude.

Já a experiência hermenêutica propriamente dita tem relação com a tradição presente na linguagem, que fala por si mesma como interlocutor, uma vez que toda experiência pressupõe a atividade de perguntar, de onde vem sua natureza dialética, pois é nas forma de perguntas e respostas que se molda a arte de pensar e compreender.

Em nas palavras de Gadamer (2015, §389):

Toda verdadeira compreensão implica nossa reação frente ao outro, implica deixar realmente espaço para seus pontos de vista e colocar-se no seu lugar, não no sentido de querer compreendê-lo como essa individualidade, mas compreender aquilo que se diz.

Oliveira (2015, p. 227) ensina que Gadamer demonstra que a “constituição de sentido não é obra de uma subjetividade isolada e separada da história”, mas só é explicável a partir de nossa pertença à tradição e é segundo esse todo de sentido que se compreende qualquer coisa, que não se é simplesmente “dono de sentidos”, fazendo com que a historicidade não seja uma limitação, mas uma condição de possibilidade da compreensão.”

#### **4. O BEM JURÍDICO ENQUANTO LIMITE AO PODER PUNITIVO**

Longa e controversa é a história da evolução conceitual do bem jurídico penal, que se confundia com um direito subjetivo para Feuerbach, passando pelos interesses do corpo social

de Von Liszt até chegar à noção de valores ético-sociais de Welzel.

Modernamente, segundo uma perspectiva funcionalista, é possível identificar duas correntes preponderantes na Alemanha: o funcionalismo próprio, mais radical, de Günther Jakos e o funcionalismo impróprio, mais moderado, de Claus Roxin.

O Funcionalismo próprio, que tem em Jackobs (2003) seu principal representante, parte de um conceito de direito penal que considera os autores de um fato delituoso como inimigos e defende não ser absolutamente necessária a existência de um bem jurídico para legitimá-lo, uma vez que nem todas as disfunções merecedoras de uma sanção penal afetam um bem jurídico concreto, exterior.

Para Jackobs (2003, p. 135) basta a validade fática das normas principais, pois, entendendo que o injusto pode ser fracionado em várias partes, sendo possível configurar-se o injusto precocemente, sem que estejam presentes todos os seus elementos, seria possível antecipar a lesão ao bem jurídico, bastando que o comportamento do autor viole uma norma de defesa, que visa deter o agente antes que este atinja o interesse tutelado pela norma principal.

Se a norma principal ainda não foi violada, porque ainda falta nesse aspecto uma perturbação externa, já poderia existir, contudo, a lesão de uma norma de defesa, e isso, efetivamente, porque o autor dá a entender que em seguida terá lugar uma perturbação externa, pelo menos se seus planos tiverem êxito.

E no Funcionalismo impróprio, Roxin (2014, p. 74), de maneira mais moderada e compreendendo o bem jurídico como algo necessário para se impor limites ao direito penal, definindo-os como todos os “dados ou finalidades necessários para o livre desenvolvimento dos cidadãos, a realização de seus direitos fundamentais e o funcionamento de um sistema estatal construído sob essas bases.”

Roxin (2014, p. 72) conduz seu conceito de direito penal num sentido heteropoiético, cujo fundamento se encontra fora da norma, realizando duras críticas ao modelo desenvolvido por Jackobs que, ao pouco considerar a relevância do bem jurídico, acabaria por sustentar que “a norma é criada para se auto proteger”.

Porém, a questão que se levanta seria: qual o critério mais seguro para definir a relevância de um bem jurídico ao ponto de levá-lo à esfera do direito penal?

Segundo uma perspectiva de um direito penal inserido num Estado Democrático de Direito que tem na Constituição o principal marco normativo do ordenamento jurídico por se encontrar em posição hierárquica superior aos demais atos legislativos, deve se limitar o conceito de bem jurídico penal apenas aqueles valores estampados na Carta maior, utilizando-os como uma diretriz político-criminal, a fim de orientar o legislador na tarefa de classificação dos bens a serem protegidos.

Procura-se, por este meio, limitar a natural discricionariedade do legislador e possíveis arbítrios caso não se defina com precisão que bens ele poderá proteger utilizando-se da ferramenta punitiva, pois, de outro modo, possuiria plena liberdade para entender qualquer bem como necessário para a sociedade, o elevando à tutela jurídico-penal, violando o próprio senti-

do de Estado de direito presente na Constituição.

Com isto, somente se justificará uma intervenção punitiva do Estado quando incidir sobre uma conduta que tenha lesionado ou colocado em perigo concreto um bem jurídico Constitucional.

Como o bem jurídico é a manifestação de uma liberdade, tendo em vista a suma importância para a sobrevivência e identidade de um povo, deixa de ser um mero requisito exigido pela doutrina, sem bases empíricas, para ser a expressão natural da Constituição, representado como um direito fundamental, impondo ao sistema penal um compromisso com o modelo de Estado, nunca podendo ser criado ou aplicado o direito penal sem relacioná-lo com os preceitos constitucionais, afastando a criminalização de meros sentimentos, tabus, imoralidades, ou qualquer outro valor, mas que não tenha sido considerado relevante o suficiente para ganhar status constitucional.

Pois, de fato, “seria ilógico, sem embargo, entender que se admitam privações de um bem constitucionalmente primário, como é a liberdade pessoal, se não for para evitar ataques a bens de categoria igualmente constitucional” (FERRAJOLI, 2002, p. 474).

Entretanto, na atual Constituição Federal, como demonstrado, encontram-se tutelados bens jurídicos coletivos, espiritualizados, como o meio ambiente, a segurança pública, a ordem financeira, os quais, ainda que inquestionável sua relevante proteção face às incontáveis agressões que vem sofrendo pelo mundo moderno, gerando consequências extremamente lesivas para toda a sociedade, continua a persistir o problema anterior quanto a sua indefinição, tendo em vista sua natureza ampla e abstrata, permitindo uma extensa interpretação quanto ao seu alcance, gerando uma grande insegurança no meio jurídico.

Deve-se, então, lapidar ainda mais o conceito de bem jurídico constitucional, uma vez que, por hora, ainda encontra-se por demais impreciso para se coadunar com um direito penal garantista, pois, na lição de Hassemer (1989, p. 284), “quem aceita com generosidade os bens jurídicos universais corre o risco de aceitar o direito penal não mais como *ultima ratio*, mas como *prima* ou também como *sola ratio* da proteção de bens jurídicos”.

Como o Direito é feito pelo homem para o homem, visando, tão somente, regular as relações entre indivíduos, estes deverão ser o principal objeto limitador do conceito de bem jurídico, ou seja, o direito penal estará legitimado não só quando a conduta atinja um bem jurídico Constitucional, mas quando este bem for inerente ao ser humano, quando a lesão ao bem jurídico atingir de alguma forma, direta ou indiretamente, um indivíduo.

O próprio Hassemer (2007, p. 207), um dos principais defensores desse modelo, entende que o direito penal não pode renunciar aos bens universais, no entanto, eles devem ser “formulados tão precisamente quanto possível e que se deva funcionalizá-los a partir dos bens jurídicos individuais.”

Com esse raciocínio, apenas será criminalizada uma conduta atentatória ao meio ambiente, por exemplo, quando, efetivamente, gerar uma lesão direta ao indivíduo ou quando ameaçar concretamente a sua saúde e bem estar.

E com esse modelo não há qualquer obstáculo no trato e interpretação dos tipos sexuais segundo o bem jurídico protegido e declarado pela própria lei, que deixa de tutelar os meros costumes por força da secularização do direito, passando a ser a dignidade o valor mais íntimo do indivíduo, ainda que aqui sob seus aspectos da vida sexual.

E segundo pesquisa realizada nos julgados posteriores a entrada em vigor da lei 12.015/2009 nos tribunais superiores sobre o possível peso da mudança do bem jurídico sobre a interpretação e aplicação da norma penal nos crimes sexuais verificou-se pouco impacto e quase nenhuma consideração sobre tal alteração ou mesmo alguma tentativa de se conceituar a dignidade sexual a fim de servir como norte hermenêutico<sup>3</sup>.

No STJ, de 164 acórdãos que mencionam a expressão dignidade sexual, a maioria se refere apenas ao título do código penal ou como mera menção ao bem lesionado, mas sem se preocupar em defini-lo. As únicas referências de nota foram no acórdão HC 334570 / PE HABEAS CORPUS 2015/0213638-9 sobre um estupro de vulnerável quando relaciona a dignidade sexual de menor de 12 anos como o direito a um desenvolvimento sexual condizente com a sua idade e a decisão no Recurso Especial REsp 1683375 / SP RECURSO ESPECIAL, 2017/0168333-5 em que a sexta turma absolveu o acusado da prática de manter casa de prostituição em que as envolvidas eram maiores e voluntárias.

... crime é manter pessoa em condição de explorada, obrigada, coagida, não raro em más condições, ou mesmo em condição análoga à de escravidão, impondo-lhe a prática de sexo sem liberdade de escolha, ou seja, com tolhimento de sua liberdade sexual e em violação de sua dignidade sexual. E é por isso mesmo que o bem jurídico tutelado não é a moral pública mas sim a **dignidade sexual** como, aliás, o é em todos os crimes constantes do Título VI.

Quanto ao STF foram apenas 13 menções ao termo “dignidade sexual”, sendo que a única tentativa infeliz que se aproximaria de uma definição foi em um julgamento sobre injúria e incitação ao crime em que o até então deputado Jair Bolsonaro quando este afirmou que não estupraria uma deputada federal porque ela não merecia, demonstrando desprezo ao bem jurídico protegido (a dignidade sexual).

## CONCLUSÃO

Com isso foi possível observar a pouca relevância dada à mudança do bem jurídico, pouco influenciado numa melhor definição ao elemento normativo “ato obsceno” em descompasso com o necessário princípio da proporcionalidade, recrudescendo a presunção de vulnerabilidade de forma absoluta, míopes a mudança dos costumes e à realidade dos casos concretos, isoladas considerações sobre o crime de casa de prostituição quando os envolvidos são maiores 3 Foram analisadas decisões dos Tribunais Superiores em dois períodos: quatro anos anteriores à lei 12.015/2009 para se verificar o padrão dos julgados tendo como base os costumes enquanto bem jurídico tutelado a época e outro posterior à mudança legislativa, entre 1 de outubro de 2016 à 1 de outubro de 2020, em que a dignidade sexual passa a ser o principal referencial, a fim de se verificar o grau de influência dessa alteração sobre os julgados no STJ e no STF, o nível de relevância dado ao bem jurídico e o quanto ele é considerado na orientação da hermenêutica sobre o direito penal.

e participação voluntária e a manutenção de vários delitos que ainda agridem o princípio da lesividade.

Como bem se aprende pelo desenvolvimento do giro linguístico, não existe grau zero de entendimento e as palavras não possuem o significado que o intérprete deseja, cabendo aos atores do direito a consciência da necessária superação positivista que permitiria uma discricionariedade para preencher as lacunas da norma, enquanto que num modelo democrático se faz necessário o uso de elementos históricos, principiológicos e constitucionais como fundamentos de uma busca de sentido racional, uma vez que não se interpreta para conhecer, mas se conhece para interpretar.

## REFERÊNCIAS

1. CORTINA, Adela e MARTÍNEZ, Emílio. *Ética*. Trad. Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
2. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2017.
3. DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. Trad. Marcelo B. Cippolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.
4. FERRAJOLI, L. **Direito e Razão: teoria do garantismo penal**. Trad. Ana Paula Zomer, et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
5. GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Trad. Flávio Paulo Meurer. 15 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
6. HART, H. L. A. **O conceito de direito**. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.
7. HASSEMER, W. **Direito Penal Libertário**. Trad. Regina Greve. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
8. HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo**. Trad. Márcia Sá Cavalcante. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
9. JAKOBS, Günther. **Fundamentos do direito penal**. Trad. André Luís Callegari. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
10. KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2002.
11. KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2017.
12. Kelsen, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.
13. PORTUGAL. **Ordenações filipinas: Livro V**. Organização Silvia Hunold Lara. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
14. PEDRINHA, Roberta Duboc. **Sexualidade, controle social e práticas punitivas: do signo sacro religioso ao modelo científico médico higienista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
15. ROXIN, Claus. **Novos estudos de direito penal**. Trad. Luís Greco. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
16. STRECK, Lenio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
17. STRECK, Lenio. **Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017.
18. STRECK, Lenio. **Precisamos falar sobre direito e moral: os problemas da interpretação e da decisão judicial**. Florianópolis: Tirant lo blanc, 2019.