

O CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO (CONAR) SOB A ÓTICA DO PLURALISMO JURÍDICO

THE NATIONAL COUNCIL OF PUBLICITARY SELF-REGULATION (CONAR) FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL PLURALISM

JOSÉ ALBERTO MONTEIRO MARTINS

Pós-doutorando, Doutor e Mestre pela Faculdade de Direito do Centro Universitário de Curitiba (Unicuritiba). Especialista em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Universidade da Califórnia, Irvine (UCLA); Colíder do Grupo de Pesquisa de Direito Empresarial e Cidadania do PPGD do Unicuritiba. Professor de graduação em Direito Empresarial no Unicuritiba; E-mail: alberto.moma@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2246-7376>

Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/2641010229481158>.

AROLDO CAMPOS JR.

Mestrando pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Civil pela Universidade Mackenzie. Especialista em tutela dos Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Nove de Julho. Advogado. E-mail:

aroldocjunior81@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7049841966177348>

RESUMO

O artigo em tela pretende analisar o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) sob a ótica do pluralismo jurídico que rejeita a matriz unívoca do monismo jurídico que concebe o Estado como a única fonte produtora normativa, bem como o seu paradigma formalista. O objetivo perseguido é denotar o papel do CONAR como uma instituição em compasso com a construção teórica acerca do ordenamento jurídico de Santi Romano e o pluralismo jurídico. Utiliza-se o método dedutivo, mediante a revisão bibliográfica e documental de obras e artigos científicos que tratam



da teoria institucionalista de Santi Romano, bem como de atos normativos. Como resultado da presente pesquisa, apura-se que o CONAR reflete a teoria institucionalista de Santi Romano com a sua estrutura orgânica, concreta, real, efetiva e com o Direito que lhe é próprio; autorregulamenta-se e não necessita da interferência do Estado para que os sujeitos que a compõem admitam e reconheçam as decisões do Conselho de Ética, como órgão solucionador de conflitos do CONAR, que compreende, para os incrédulos que reconhecem somente a força normativa do aparelho estatal, uma força cogente efetiva derivada de seu próprio e exclusivo ordenamento.

Palavras-chave: CONAR; Pluralismo Jurídico; Institucionalismo; Santi Romano.

ABSTRACT: *The present article intends to analyze the National Council for Advertising Self-Regulation (CONAR) from the perspective of legal pluralism that rejects the univocal matrix of legal monism that conceives the State as the only normative producing source, as well as its formalist paradigm. The objective pursued is to denote the role of CONAR as an institution in line with the theoretical construction regarding the legal system of Santi Romano and legal pluralism. The deductive method is used, through the bibliographic and documentary review of works and scientific papers related to the institutionalist theory of Santi Romano, as well as normative acts. As a result of this research, it is found that CONAR reflects the institutionalist theory of Santi Romano with its organic, concrete, real, effective structure and with its own Law; it is self-regulating and does not need the interference of the State for the subjects that compose it to admit and recognize the decisions of the Ethics Council, as CONAR's conflict-solving body, which comprises, for the unbelievers who recognize only the normative force of the state apparatus, an effective cogent force derived from its own and exclusive order.*

Keywords: CONAR; Legal Pluralism; Institutionalism; Santi Romano.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo analisar o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) sob a ótica do pluralismo jurídico; para tanto, limitar-se-á o estudo à teoria institucional do direito de Santi Romano, autor de fundamental relevância para a construção teórica e a consolidação da concepção do pluralismo jurídico.

A teoria de Santi Romano rejeita a matriz unívoca do monismo jurídico que concebe o Estado como a única fonte produtora normativa, bem como o seu paradigma formalista. O autor foi um crítico perseverante do Positivismo jurídico e do



processo de abstração dele decorrente, e fundamentou a sua teoria sob uma ótica objetiva atenta à realidade social.

A visão singular de Santi Romano do Direito de forma estrutural é a base teórica fundamental do pluralismo jurídico e o CONAR, na qualidade de instituição, é uma expressão real, concreta e efetiva de sua teoria.

Utiliza-se o método dedutivo, mediante a revisão bibliográfica e documental de obras e artigos científicos que tratam da teoria institucionalista de Santi Romano, bem como de atos normativos.

Para esta exposição, dividir-se-á o artigo em duas partes. Na primeira, contextualizar-se-á a concepção do pluralismo jurídico de acordo com a ótica da teoria institucional do Direito de Santi Romano, especialmente, a construção teórica acerca do ordenamento jurídico; e, por fim, discutir-se-á, objetivamente, sobre o CONAR e a sua correlação com a teoria mencionada.

2 A TEORIA INSTITUCIONAL DO DIREITO DE SANTI ROMANO

Santi Romano (1875-1947) foi um jurista italiano cujo principal pensamento foi a construção de uma teoria institucional do Direito.

Bobbio assevera que Santi Romano foi o primeiro teórico a atentar sobre a realidade do ordenamento jurídico, particularmente, em seu livro publicado pela primeira vez em 1917, intitulado *O ordenamento jurídico*, que abriu espaço para “um pensar não sistemático do direito, ou, pelo menos, para um pensar sistemático com estruturas diversificadas em que o escalonamento é uma das eventuais possibilidades.” (1999, p. 17), apresentando a teoria institucional do Direito em oposição ao normativismo positivista e ao monismo jurídico.

Santi Romano refutou a ideia que concebe o Estado como a única fonte produtora do Direito, e criticou solenemente as teorias que reduzem “o direito à categoria de normas, distinguindo normas jurídicas de outras segundo várias fórmulas que, frequentemente, só se difere a aparência.” (2008, p. 63).

Primeiramente, Santi Romano desmistificou a concepção tradicional que concebe o Direito como uma norma de conduta ao explicar que a palavra *direito* é,



na realidade, usada em seus múltiplos significados; alguns autores entendem como uma ou mais normas determinadas, seja por lei, costume ou um código, considerando-a em si ou agrupada por um objetivo em comum, por um critério extrínseco ou particular; ou, mais comumente, quando se refere ao ordenamento de um ente em sua totalidade, quando se refere ao “direito italiano, francês ou canônico” (SANTI, 2008, p. 66).

A definição de Direito, segundo a teoria institucionalista, não corresponde à definição da norma que nela está contida, “pois ignoram, as definições de direito [...] como algo mais vivo e animado.” (SANTI, 2008, p. 69)

A teoria pura do Direito procurou postular a concepção de que o Direito resume-se em normas com características abstratas específicas como se houvesse uma equivalência entre elas; todavia, a dimensão de direito é bem mais ampla e substancial do que a norma em si.

Santi Romano esclarece que o Direito não é somente a norma posta, mas, sim, a entidade que a institui. A norma seria uma de suas vozes, um dos modos como ela atua e alcança o seu fim.

A objetividade que decorre da norma não é porque ela foi escrita ou formulada com exatidão, pois também são consideradas normas jurídicas os costumes que carecem, exatamente, de precisão. A objetividade está ligada ao poder que elabora e estabelece as regras, como “algo que transcende e se eleva sobre os indivíduos, que se constitui ele mesmo direito.” (SANTI, 2008, p. 73).

Há ordenamentos que prescindem de leis escritas e da figura de um legislador; privilegiam a personificação de um magistrado que julga apoiado, muitas vezes, na equidade ou noutro elemento diverso da norma.

A teoria institucionalista do Direito descaracteriza a narrativa da objetividade da norma e da sua generalidade ao expor que, além da norma, há outros elementos que a integram, não se descarta que a norma também integra o ordenamento jurídico, mas, simplesmente, não o esgota.

Outro contraponto à teoria positivista refere-se à sanção, que é um elemento essencial da norma por ela determinada; diferencia-a da teoria institucionalista que vem a considerar um atributo orgânico característico da instituição.

Santi esclarece que a sanção não precisa ser objeto de uma norma específica, muito pelo contrário, ela pode ser inata às engrenagens do aparelho orgânico do ordenamento jurídico, como uma “força que atua de modo indireto, uma garantia efetiva que não dá lugar a algum direito subjetivo estabelecido por qualquer norma; freio inato e necessário do poder social.” (2008, p. 75).

A concepção de sanção liga-se de forma estreita à ideia orgânica da estrutura que, senão imanente a ela, é uma força propulsora.

2.1 O DIREITO

Para Santi Romano, o Direito deve apresentar três elementos essenciais: (i) levar o conceito de sociedade, o qual não se confunde com a mera relação entre indivíduos. Ser real, “formal e, extrinsecamente, uma unidade concreta e efetivamente constituída”; (ii) conter o sentido de ordem social ao retirar-lhe todo o elemento capaz de conter arbitrariedade; e, por fim, (iii) apresentar uma aceção estrutural, pois antes do Direito ser norma ou antes de regulamentar uma relação, o Direito é organização, estrutura da sociedade como unidade (SANTI, 2008, p. 77/78).

Os elementos constituintes do Direito são, portanto, a sociedade, a ordem e a organização social.

Nesse sentido, a expressão Direito compreende um duplo significado que contém tanto a ideia de ordenamento jurídico em sua completude e unidade, como “um preceito ou conjunto de preceitos, agrupados ou sistematizados, que, não jurídicos, são chamados institucionais” (SANTI, 2008, p. 78).

O juízo que melhor define o conceito de unidade do direito é o de instituição, que se equivale à noção de ordenamento jurídico.

Bobbio aduz que o último elemento que caracteriza o Direito para Santi Romano, a organização, é o elemento mais importante dos três para a concepção de Direito, pois “expressa o direito formado a partir da organização de um grupo social específico, deixando a fase inorgânica para a fase orgânica representando a sua institucionalização organizada do ordenamento jurídico.” (1999, p. 30).

O Direito é, sobretudo, um ordenamento, que tem a funcionalidade de organizar o social e possibilitar que o mesmo seja ordenado.



2.2 A PESSOA JURÍDICA

Santi Romano assevera que não se deve encarar o termo instituição como se fosse uma pessoa jurídica; como um “ente moral de interesse público” (SANTI, 2008, p. 79).

O autor encerra a organização em si, acima de tudo, ao anteceder a pessoa jurídica; portanto, “a organização ou instituição não seria um ente natural dotado de vida própria, mas sim um ente voltado a alcançar determinados escopos sociais, sendo pensado ou considerado como sujeito de direito.” (SANTI, 2008, p. 79).

Diante desse raciocínio, não podemos definir a organização, ou seja, a institucionalização, levando em consideração suas partes individuais ou somente as normas ali compreendidas como se fosse uma simples unidade reduzida a um processo de abstração jurídica, mas defini-la sob uma ótica concreta e efetiva.

A organização social, uma vez corporificada, precede a pessoa jurídica, antecede ao processo de abstração jurídica que é próprio de uma externalidade e não de sua essência, pois já se configura a existência de um ordenamento, real, concreto e efetivo.

A pessoa jurídica, em síntese, não é uma mera ficção ou abstração jurídica, mas uma entidade social, surgida pela interação entre pessoas e interesses, organizada com objetivos e finalidades específicas e autônoma independente de seus membros. Esse organismo jurídico estabelece normas e regras para governar suas relações entre membros e terceiros, defende interesses comuns, transcendendo a interesses individuais, incorporando valores sociais, culturais e econômicos próprios e independentes.

2.3 A INSTITUIÇÃO

As características primordiais da instituição para Santi Romano são: “1 – a existência objetiva da instituição; 2 – a instituição e o seu corpo social; 3 – a especificidade da instituição;; e, 4 – a unidade da instituição.” (2008, p. 83).

A instituição, portanto, precisa ter uma existência real, concreta e objetiva; ser uma manifestação social, exteriorizada e visível, e não uma simples manifestação



individual do homem; e, por último, ser uma entidade fechada, compreender uma individualidade própria, não perder a sua identidade pela “alteração dos indivíduos que são seus elementos, das pessoas que dele fazem parte, do seu patrimônio, dos seus meios, dos seus interesses, dos seus destinatários, das suas normas e assim por diante.” (SANTI, 2008, p. 87).

Os dois primeiros elementos da instituição relacionam-se com a existência concreta e real do corpo social, ao considerá-la como uma manifestação da natureza social do homem que coexiste por um interesse ou objetivo em comum ou específico, mesmo que este não beneficie os seus membros e tenha outros destinatários. Os dois últimos elementos referem-se à existência e à identidade.

A entidade, além de ter uma personalidade clara e concreta, pode consistir em um fim simples ou complexo, bem como interagir com outras entidades ou contrapor-se a outros ordenamentos de forma antagônica.

Romano esclarece que há instituições que são reconhecidas pelo Estado, as quais seguem o seu regulamento interno, assim como não reconhece outras.

As instituições sociais efetivas e organizadas, em regra, que não são reconhecidas pelo Estado tem características antagônicas, “motivo para que lhe seja negado o caráter jurídico ou para que ela venha a ser considerada antijurídica por esta instituição, ou seja, pelo ordenamento contra o qual se dirige e atua como força desorganizadora” (SANTI, 2008, p. 90). Para o autor, “toda força que seja efetivamente social e venha conseqüentemente organizada, se transforma por esta mesma razão em direito.” (SANTI, 2008, p. 90)

O Direito, como conseqüentário da organização social, assim como os costumes e a religião, os quais, cabe lembrar, remontam organizações primitivas, são elementos de um ordenamento próprio nada estanques, mas complementares entre si. O Direito inglês, por exemplo, “que ninguém julgará pouco evoluído, considera como *law* não somente as leis emanadas do Parlamento, mas toda regra, qualquer que seja a sua origem e o seu conteúdo.” (SANTI, 2008, p. 92).

Ao referir-se a ordenamento jurídico correlaciona-se a instituição; portanto, todo ordenamento é uma instituição e toda instituição é um ordenamento. “Como há uma clara identidade entre sociedade e instituição, e, também, entre instituição e ordenamento, haverá a mesma identidade entre sociedade e ordenamento jurídico.”



(ZICARDI, 2008, p. 43); como consequência, não há instituição sem um ordenamento jurídico que a ampare e vice-versa, tal como o Direito estatal que representa o ordenamento jurídico do Estado.

2.4 A NORMA

Outro tema a considerar-se no estudo sobre a teoria institucional de Santi Romano refere-se à distinção existente entre Direito e norma.

Primeiramente, devemos esclarecer que o surgimento de uma instituição e, conseqüentemente, do seu ordenamento jurídico, precede qualquer produção normativa. A origem de uma instituição não ocorre por meio de uma norma hipotética fundamental; ela se origina de uma força social concreta, viva e notória.

Como se observa, a instituição e o ordenamento jurídico não são dois fenômenos diferentes, são a mesma coisa.

Assim, ao mencionar-se Estado, comenta-se sobre uma instituição e um ordenamento jurídico que coexistem com vários outros ordenamentos que se integram ora em uma relação de coexistência social harmônica, ora em luta, ora ignorando umas às outras.

O ordenamento jurídico para Santi Romano não é, em si, o instrumento do qual se vale o Estado para impor as suas regras e nem pode ser confundido como uma simples edição normativa abstrata. Aliás, cabe repisar, o Direito não possui o caráter positivista, mas deflui de sua organização estrutural. Santi assevera que “o direito não pode ser somente a norma posta pela organização social, mas é a organização social que, entre as outras manifestações, põe também a norma.” (SANTI, 2008, p. 95).

A norma, nesse contexto, está no conseqüente e pode ser constituída posteriormente ao ligar-se ao Direito em si, o qual surge, concomitantemente, com o aparecimento da instituição “viva, efetiva e vital” (SANTI, 2008, p. 95).

Romano nega a equivalência entre Direito e norma, ou entre o Direito e Lei, bem como a afirmação equivocada de que o Direito seria somente e unicamente elaborado pelo Estado. O autor, para estabelecer o conceito de Direito, não se utiliza de paradigmas fictícios, como são exemplos, a norma hipotética fundamental ou a



personalidade jurídica. O direito para Santi Romano compreende um conceito estrutural e, antes de regular qualquer espécie de relação, o Direito é sobretudo organização, o elemento capaz de estruturar a instituição como uma unidade individualizada. Em suma, concebida a instituição tal como um organismo vivo, concomitantemente faz-se presente o seu ordenamento, condição precípua para que a norma dela emanada torne-se efetiva.

2.5 RELAÇÃO ORGÂNICA

Ademais, é importante salientar que as pessoas que integram a instituição não estão ligadas entre si por meio de uma simples relação de direito; elas estão ligadas por algo mais peculiar e singular que é uma relação orgânica e estrutural.

Romano, ao especificar essa relação distinta ante a estrutura social, aduz que “é necessário que se forme uma superestrutura social da qual dependem ou sejam dominadas não somente as suas relações particulares, mas também a sua própria posição genérica.” (SANTI, 2008, p. 107).

Ciente desta distinta relação, o autor tece um alerta à superestrutura para que se atente às relações oriundas entre particulares e também daquelas relacionadas à posição elementar do componente dentro da organização. A relação existente excede a relação de direito, pois considera também as relações de dependência estrutural e orgânica de seus membros. Por essa razão, a teoria de Santi Romano refuta veementemente a visão simplista que concebe o Estado como uma relação de direito, que desconsidera, em sua integralidade, a pluralidade estrutural e o corpo social.

A relação de direito, como exemplificada nos parágrafos anteriores, não basta por si e nem é autossuficiente, muito pelo contrário, a relação depende da instituição para valer-se, para existir e para ser eficiente.

3 O CONAR

O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) é uma Organização Não Governamental (ONG), constituída no final da década de 1970, cuja



incumbência foi aplicar o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, recém editado.

A organização surgiu após o Governo federal, no final daquela década, ter ameaçado sancionar uma lei de censura prévia à propaganda, que tornaria obrigatório o aval dos órgãos governamentais antes da veiculação de qualquer anúncio.

Após a pressão dos representantes das agências, dos anunciantes, dos veículos de comunicação e dos redatores do Código de Autorregulamentação Publicitária, o Governo federal não apresentou o projeto de censura prévia, que representaria um retrocesso no processo de redemocratização do País; em seguida, foi apresentado ao público, oficialmente, o Código de Autorregulamentação Publicitária, durante o III Congresso Brasileiro de Propaganda ocorrido em 1978.

A ONG em comento é custeada atualmente pela contribuição das agências de publicidade, das empresas anunciantes e dos veículos de comunicação filiados, os quais se submetem à aplicação do Código de Autorregulamentação Publicitária.

São filiados ao CONAR: a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA); a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP); a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT); a Associação Nacional de Editores de Revistas(ANER); a Associação Nacional de Jornais (ANJ); e a Central de Outdoor; como entidades cofundadoras: a *Interactive Advertising Bureau* (IAB Brasil); como entidade aderentes: a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL); a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA); e a Federação Nacional das Empresa Exibidoras Cinematográficas (FENECC).

As empresas filiadas ao CONAR sujeitam-se às punições impostas pelo Conselho de Ética, que é o órgão soberano da instituição que fiscaliza, julga e delibera sobre as infrações cometidas em face do Código de Autorregulamentação Publicitária, analisadas após as denúncias realizadas por seus filiados, pela direção do órgão regulamentador, pelas autoridades estatais ou pelos consumidores contra os seus filiados.

O Conselho de Ética divide-se em oito câmaras sediadas nas localidades de: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre e Recife; é formado por 180 conselheiros, entre efetivos e suplentes, recrutados entre profissionais de publicidade de todas as áreas e representantes da sociedade civil em regime voluntário; não



podem participar do Conselho pessoas investidas em cargos públicos por nomeação ou eleição, bem como candidatos a cargo eletivo em qualquer das esferas federais.

Entre todos os processos instaurados no CONAR no ano de 2022, ao todo foram 276 representações: 80,02% referiam-se às mídias de *Internet*; 8,5% à TV; 5,7% à mídia exterior; 3,7% a embalagens; 1,4% a ponto de venda; 0,3% a rádio; e, 0,3% a jornais.¹ As autorias das representações representaram: 66,5% (consumidores); 15% (associados); e 18,4% (CONAR). Resultaram das representações: 37% (alterações de anúncios); 29,3% (advertências); 19,4% (autuações de anúncios); e, 14,2% (arquivamentos).

Embora o Conselho de Ética seja o órgão fiscalizador e julgador que delibera sobre as infrações publicitárias, o CONAR estrutura-se nos seguintes órgãos: Diretoria, Sócios Honorários e Conselho Superior; cabe a este, em conformidade com o §1º., do art. 50, do Código de Autorregulamentação Publicitária, fazer cumprir as decisões do Conselho de Ética, nos seguintes termos:

§ 1º. Compete privativamente ao Conselho de Ética do CONAR apreciar e julgar as infrações aos dispositivos deste código e seus anexos e, ao Conselho Superior do CONAR, cumprir e fazer cumprir as decisões emanadas do Conselho de Ética em processo regular.

As punições previstas no Código de Autorregulamentação Publicitária estão estabelecidas no *caput*, do art. 50, quais seja: a) advertência; b) recomendação de alteração ou correção do anúncio; c) recomendação aos veículos para sustarem a divulgação do anúncio; e d) divulgação da posição do CONAR em relação ao anunciante, à agência e ao veículo através de veículos de comunicação em face do não acatamento das medidas e providências preconizadas.

O Código em comento foi estruturado internamente pela Instituição sem a interferência estatal e observa a seguinte estrutura: 1) as diretrizes da legislação publicitária capituladas na Lei nº. 4.680/1965 e no Decreto nº. 57.690/1966; 2) recomendações das Câmaras de Comércio Internacionais (ICC – *International Chamber of Commerce*) e as diretrizes do Código Internacional da Prática Publicitária; 3) as diretrizes da Associação Internacional de Propaganda (IAA – *International Advertising Association*) e as resoluções de seus Congressos Mundiais; 4) diretrizes



do I Congresso Brasileiro de Propaganda; 5) recomendações do II Congresso Brasileiro de Propaganda; e 6) sugestão do I Seminário Brasileiro de Propaganda.

3.1. A CORRELAÇÃO ENTRE O CONAR E A TEORIA INSTITUCIONALISTA DO DIREITO

Da análise objetiva sobre o CONAR, nota-se pontos notáveis de semelhanças com a teoria institucionalista do Direito de Santi Romano.

Primeiramente, não resta dúvidas de que o CONAR é uma instituição que apresenta um corpo social efetivo, exteriorizado, concreto, real e objetivo, cujas características são essenciais para a configuração da instituição de acordo com a teoria de Santi Romano, que, basicamente, arrima-se em uma unidade social efetiva, concreta e objetiva, com um corpo social plural, visível e não individual, orgânico e estrutural com individualidade própria e identidade assegurada mesmo com eventuais alterações de suas peculiaridades, tais como membros e repartições.

Verifica-se também que no seu processo de constituição, a organização precedeu a formalização da pessoa jurídica com a confluência de interesses das agências de publicidade, dos anunciantes e dos veículos de comunicação, o que constitui o verdadeiro substrato da pessoa jurídica.

Os atores da instituição já estavam estabelecidos e quando pressionaram o Estado, que pretendia determinar um controle estatal de publicidade sobre o produto fim deste organismo, houve, na realidade, um embate entre dois ordenamentos: de um lado o Estado clássico; e de outro os atores da mídia televisiva, radiofônica e, posteriormente, a digital, após o surgimento da rede mundial de comunicação: a *Internet*.

Segundo a teoria de Santi Romano, cuja premissa era realizar uma análise objetiva da instituição, isenta de abstrações jurídicas, o seu surgimento não ocorreu em função de uma norma abstrata, mas de um fato concreto, vivo, evidente e real. Sua força, efetivamente social e organizada, transforma-se por este mesmo motivo em Direito; força que, no presente caso, foi direcionada contra uma outra instituição, o Estado, com a peculiaridade de não ter sido denominada antijurídica ou antissocial por esta última, em que pesem os interesses opostos.



Denota-se, mais uma vez, que o Direito não possui o viés positivista. O Direito é uma força efetiva e social, sendo a lei e a norma, elementos que completam o Direito que a precede.; por essa razão, Santi Romano aduz que não existe Direito antes ou fora da instituição, pois faltaria a organização que torna jurídica a norma.

O Direito em si não é a norma posta pela organização social, mas é a organização social dentre as suas manifestações que compõe a norma; ou seja, antes de regular qualquer espécie de relação, o Direito é organização, elemento capaz de estruturar a instituição como uma unidade e considerá-la uma entidade social.

O Código de Autorregulamentação Publicitária, à semelhança da concepção de Santi Romano, denota um arranjo pluralístico ao reconhecer a existência de outros ordenamentos, razão pela qual em seu art. 50 admite a influência de outras fontes, tais como: diretrizes estabelecidas em leis estatais, órgãos internacionais e propostas advindas de congressos e seminários.

Aliás, ao retratar a concepção plural de ordenamento, o Código em comento propôs-se a estabelecer e a manter o diálogo com um ordenamento específico: o estatal. Intento expresso em seu art. 16, nos seguintes parâmetros:

Art. 16. Embora concebido essencialmente como instrumento de autodisciplina da atividade publicitária, este Código é também destinado ao uso das autoridades e Tribunais como documento de referência e fonte subsidiária no contexto da legislação da propaganda e de outras leis, decretos, portarias, normas ou instruções que direta ou indiretamente afetem ou sejam afetadas pelo anúncio.

Notadamente, o caráter plural contido no Código de Autorregulamentação Publicitária, à semelhança da teoria de Santi Romano, reconhece a existência de outros ordenamentos, incluindo o estatal.

O Código admite uma abertura interpretativa deôntica e transcendental, ao aduzir em seu art. 14 que o código “deve ser aplicado no espírito tanto quanto na letra.” Tal espírito deve ser entendido como a busca dos fins colimados pela instituição que reverbera a vontade de seus membros, aberta a um pluralismo que lhe é inato e peculiar, receptivo a uma concepção de mundo cheio de pluralidades institucionais, em que o Estado não é a única fonte, mas uma das várias ordenações que constituem

o mundo jurídico, que entrelaçam-se, ora em uma relação de coexistência social, ora em luta, ora ignorando umas às outras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CONAR reflete com exatidão e nitidez a teoria institucionalista do Direito do jurista italiano Santi Romano.

Ao adentrar-se na análise da construção teórica do pluralismo jurídico, vislumbra-se que o CONAR não só preenche os requisitos necessários para enquadrar-se, no que atualmente se pode afirmar com probidade, no conceito de instituição, mas que se trata, também, de mais uma evidência concreta de que esta teoria, longe de demonstrar-se obsoleta, letra morta no mundo acadêmico, está presente, latente e contemporânea.

A teoria institucionalista do autor italiano rompeu com a matriz teórica do monismo jurídico e o paradigma formalista da teoria clássica positivista de Kelsen, e busca analisá-la inserida em um contexto estrutural institucional real e concreto, e não por meio de um processo de abstração jurídica.

Esse enlace estrutural institucional conduziu a uma dedução visionária, de que o Direito não está limitado, corporificado, encerrado, em uma única e exclusiva estrutura, mas de que o Direito encontra-se em cada uma das estruturas institucionais existentes de forma orgânica, concreta e efetiva; e culmina no que se aprende a denominar pluralismo jurídico.

O Estado não é a única fonte do Direito como preconiza a teoria do monismo jurídico. Além do Direito originado na estrutura organizacional estatal, existem aqueles que surgiram em outros ordenamentos jurídicos, que promovem a visão inovadora pluralística do Direito e dos ordenamentos em contraposição ao monismo normativo.

O CONAR surgiu, primariamente, não como uma pessoa jurídica, mas como uma confluência de ideias, de pessoas unidas cujo único propósito é representar os interesses das agências de publicidade, dos anunciantes, dos veículos de comunicação e dos redatores, bem como somar esforços para a autorregulamentação publicitária.



Esta personificação não surgiu após um processo de abstração jurídica, muito pelo contrário, ela apareceu como uma evidente força institucional que, diversa de outros ordenamentos, foi reconhecida pelo Estado e não negligenciada ou mesmo ignorada.

O CONAR apresentou-se e reverbera-se como um corpo social plural, visível, orgânico, estrutural e sobretudo efetivo, concreto e objetivo.

Em compasso com o pluralismo que lhe é inato, haja vista a pluralidade dos agentes que a originou, a instituição merece aplausos ressonantes, tanto por aqueles que a exteriorizaram no primeiro momento e aos que agora expõem a sua vontade, como também por aqueles que materializaram os seus fins no Código de Autorregulamentação Publicitária, que não se mostra retrógrado; reconhece expressamente em seu art. 50, em consonância com a teoria institucionalista, a existência de outros ordenamentos que permitem direcionar por leis estatais, diretivas de organismos internacionais e propostas advindas de congressos e seminários, bem como quando se coloca à disposição do ordenamento estatal como fonte subsidiária; conforme o art. 16.

Cabe ressaltar, que o Código de Autorregulamentação Publicitária inova ao admitir uma espécie de interpretação deôntica e transcendental, em seu art. 14, ao aduzir que o código “deve ser aplicado no espírito tanto quanto na letra.”

O CONAR reflete a teoria institucionalista de Santi Romano com a sua estrutura orgânica, concreta, real, efetiva e com o Direito que lhe é próprio; autorregulamenta-se e não necessita da interferência do Estado para que os sujeitos que a compõem admitam e reconheçam as decisões do Conselho de Ética, como órgão solucionador de conflitos do CONAR, que compreende, para os incrédulos que reconhecem somente a força normativa do aparelho estatal, uma força cogente efetiva derivada de seu próprio e exclusivo ordenamento.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Ed. UNB, 1999.

GROSSI, P. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.



ROMANO, S. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

RAMOS, F. **O institucionalismo de Santi Romano**: por um diálogo entre posições críticas à modernidade jurídica. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Florianópolis, Florianópolis, 2011.

ZICCARDI, P. **As doutrinas jurídicas de hoje e a lição de Santi Romano**: o direito internacional. Florianópolis: Revista Sequência, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO. **Portal**. Disponível em <http://www.conar.org.br> Acesso em 15.10.2023.

