

Ano 17 - Nº 1
jan./jun. 2025
Fortaleza-CE

REVISTA ACADÊMICA

ESCOLA SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ

Publicação Semestral
ISSN Físico: 2527-0206
ISSN Eletrônico: 2176-7939



MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará



ESMP
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ



CEAF
CENTRO DE ESTUDOS E
APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

REVISTA ACADÊMICA ESCOLA SUPERIOR
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ

ANO 17, Nº 1 (JAN./JUN. 2025) SEMESTRAL
FORTALEZA-CE

ISSN FÍSICO: 2527-0206
ISSN ELETRÔNICO: 2176-7939



MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará



ESMP
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ



CEAF
CENTRO DE ESTUDOS E
APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Dados Internacionais da Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica - Biblioteca da ESMPCE

Revista Acadêmica [recurso eletrônico/físico] / Escola Superior do Ministério Público do Ceará / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Ano 17, nº 1 (jan./jun. 2025) - Fortaleza: PGJ/ESMP/CEAF/CE, 2025.

Semestral

ISSN 2527-0206 (Físico)

ISSN 2176-7939 (Eletrônico)

Disponível também em versão eletrônica:

<http://revistaacademica.mpce.mp.br/revista>

Resumo em português e inglês ou espanhol 1. Direito - Periódico. I Ministério Público do Estado do Ceará (CE).

CDD 340

Elaborada pela Bibliotecária Tatiana Quirino Crisóstomo Melo - CRB 3/1162
Filiada à Associação Brasileira de Editores Científicos - ABEC

EXPEDIENTE

Procurador-Geral de Justiça

Haley de Carvalho Filho

Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público

Manuel Pinheiro Freitas

Coordenadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Luciana de Aquino Vasconcelos Frota

Editor-Chefe

André Luis Tabosa de Oliveira

Editora-Executiva e Gerente de Pós-Graduação

Marcela Márjore Olímpio Pereira

Conselho Editorial

Alexandre Pinto Moreira

Ângela Teresa Gondim C. Chaves

André Mauro Azevedo

André Araújo Barbosa

Alfredo Ricardo de Holanda C. Machado

Ednéa Teixeira Magalhães

Emerson Garcia

Eneas Romero de Vasconcelos

Flávia Soares Unneberg

Hugo Vasconcelos Xerez

Luciana de Aquino Vasconcelos Frota

Luciano Tonet

Luiz Alexandre Cyrilo P. M. Cogan

Luiz Antônio Abrantes Pequeno

João Santa Terra Júnior

Manuel Pinheiro Freitas

Manuel Lima Soares

Mark Vlasic Nicholas Cowdery

Nara Rúbia Silva Vasconcelos Guerra

Plácido Barroso Rios

Rasmus Wandall

Sílvio Marques

Vladimir Aras

Vladimir P. Zimin

Corpo de pareceristas

Abimaél Clementino Ferreira de Carvalho Neto

Alessander Wilekson Cabral Sales

Alexandre de Oliveira Alcântara

Alexandre Pinto Moreira

Alfredo Ricardo de Holanda C. Machado

André Luis Tabosa de Oliveira

André Machado Maya

André Zech Sylvestre

Ângela Teresa Gondim C. Chaves

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Dairton Costa de Oliveira

Daniel Ferreira de Lira

Douglas Fischer

Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto

Eneas Romero de Vasconcelos

Fabiane Bordignon

Fabírcia Barbosa Oliveira

Flávia Soares Unneberg

Francisco das Chagas de Vasconcelos Neto

Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior

Hugo Vasconcelos Xerez

João Santa Terra Júnior

José Borges de Moraes Júnior

Lucas Felipe Azevedo de Brito

Lincoln Simões Fontenele

Luciana de Aquino Vasconcelos Frota

Luciano Tonet

Luiz Alexandre Cyrilo P. M. Cogan

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen

Marcus Vinícius Amorim de Oliveira

Maria Jacqueline Faustino Alves do Nascimento

Nara Rúbia Silva Vasconcelos Guerra

Nicholas Cowdery

Paulo Antonio Locatelli

Plácido Barroso Rios

Roberto Carlos Silva

Rafael Matos de Freitas Moraes

Sheila Cavalcante Pitombeira

Venusto da Silva Cardoso

Normalização, Editoração e Revisão

Tatiana Quirino Crisóstomo Melo - CRB3/1162

Projeto gráfico e Diagramação

Francisco Everton da Silva Viana - CE 01799 DG

Gerente Administrativa

Lise Alcântara Castelo

Chefe de Departamento de Desenvolvimento de Cursos

Kelviane Sombra Lima

Chefe de Departamento de Gestão por Competências

Mirella Grimaldi Fonseca

Assessor Técnico

Richardson Macedo de Carvalho

Periodicidade semestral

Resumo em português, inglês ou espanhol

Rua Maria Alice Ferraz, 120, Luciano Cavalcante, Fortaleza-CE - CEP: 60.811-295.

Fone: (85) 3452.4521 / 3452.3709 / 3252.1790 / www.mpce.mp.br/institucional/esmp

E-mail: revistaacademica.esmp@mpce.mp.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____ 08

ARTIGOS INTERNOS NACIONAIS

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NOS PROCEDIMENTOS DE CRISE E INSOLVÊNCIA EMPRESARIAIS: ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NA PRESERVAÇÃO DOS INTERESSES COLETIVOS

THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CRISIS AND BUSINESS INSOLVENCY PROCEDURES: STRATEGIC ACTION IN PRESERVING COLLECTIVE INTERESTS

Ari Batista Macêdo Costa _____ 13

DECOLONIZANDO O CONCEITO DE MULHER: INDIGNAÇÃO SOBRE UM PROCESSO HISTÓRICO DE SUBALTERNIZAÇÃO

DECOLONIZING THE CONCEPT OF WOMAN: INDIGNATION ABOUT A HISTORICAL PROCESS OF SUBALTERNIZATION

Carla Dandara Pinheiro Alexandrino

Paulo Roberto Magalhães Feitosa _____ 39

A FORMAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ DURANTE O VITALICIAMENTO: REFLEXOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA

THE TRAINING OF MEMBERS OF THE PUBLIC MINISTRY OF THE STATE OF CEARÁ DURING TENURE: REFLECTIONS ON THE DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO THE JUSTICE SYSTEM

Greicianny Cordeiro

Luiz Alcântara Costa Andrade _____ 57

PREÇOS PSICOLÓGICOS E A MANIPULAÇÃO DA PERCEPÇÃO DO CONSUMIDOR: ESTRATÉGIAS, IMPACTOS E IMPLICAÇÕES ÉTICAS

PSYCHOLOGICAL PRICING AND THE MANIPULATION OF CONSUMER PERCEPTION: STRATEGIES, IMPACTS, AND ETHICAL IMPLICATIONS

Juliana Veras Rodrigues

Carlos Vladimir da Frota _____ 79

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO AO TRABALHO INFANTIL E À VIOLÊNCIA NO ÂMBITO ESCOLAR

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES ADDRESSING CHILD LABOR AND VIOLENCE IN SCHOOLS

Mariana Ferrer Carvalho Rolim

Vicente Anastácio Martins Bezerra de Sousa _____ 99

VANTAGENS E RISCOS ENVOLVIDOS NO EMPREGO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

ADVANTAGES AND RISKS INVOLVED IN THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC SAFETY

Marcelo Gomes Maia Pires _____ 117

ARTIGOS DE AUTORES CONVIDADOS

18 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA: O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

18 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW: THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN

Demetrio Saker Neto

Dimitri Saker

Demetrio Aranha Saker

139

ARTIGOS EXTERNOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

RECOVERY OF PROCEEDS OF CRIME IN CORRUPTION AND AML CASES IN UGANDA, THROUGH ASSET RECOVERY AND NON-PROSECUTION OR DEFERRED PROSECUTION AGREEMENTS

RECUPERAÇÃO DE PRODUTOS DO CRIME EM CASOS DE CORRUPÇÃO E DE LAVAGEM DE DINHEIRO EM UGANDA, POR MEIO DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL OU DE PERSECUÇÃO PENAL DIFERIDA

David Baxter Bakibinga

159

DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR À LIVRE CONCORRÊNCIA: MARCOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY TO FREE COMPETITION: HISTORICAL MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)

Davi Freitas da Silva

Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior

199

A REFORMA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA DO CUIDADO: UMA ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE PRODUTOS DE CUIDADO E REPRODUÇÃO A PARTIR DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68/2024

THE TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF THE CARE ECONOMY: AN ANALYSIS OF TAXATION ON CARE AND REPRODUCTIVE PRODUCTS BASED ON COMPLEMENTARY BILL Nº 68/2024

Inara Adrielly Medeiros da Silva

Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior

219

DEMOCRACIA DESAFIADA: ATIVISMO JUDICIAL, CENTRALIDADE DO DIREITO E SOCIEDADE HIPERJURISDICIONALIZADA

DEMOCRACY CHALLENGED: JUDICIAL ACTIVISM, CENTRALITY OF LAW, AND A HYPERJURISDICTIONALIZED SOCIETY

João Gaspar Rodrigues

243

MÃES-SOLO E(M) VULNERABILIDADE: A EXPERIÊNCIA EM NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS ENQUANTO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA

SOLO MOTHERS AND(IN) VULNERABILITY: THE EXPERIENCE OF A LEGAL PRACTICES CENTER AS AN ESSENTIAL FUNCTION OF JUSTICE

Rogério da Silva e Souza

Hellen Elisia de Souza Gurgel

273

APRESENTAÇÃO

A Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará tem a honra de apresentar mais uma edição da sua Revista Acadêmica (ano 17 – número 1), que veicula artigos sobre temas de grande interesse e atualidade para os operadores do sistema jurídico, para os estudiosos das ciências humanas e para o público em geral.

A presente edição conta com 12 (doze) artigos, sendo 7 (sete) artigos internos e 5 (cinco) externos, com os seguintes títulos: 1. O Ministério Público resolutivo nos procedimentos de crise e insolvência empresariais: atuação estratégica na preservação dos interesses coletivos; 2. Decolonizando o conceito de mulher: indignação sobre um processo histórico de subalternização; 3. A formação dos membros do Ministério Público do Estado do Ceará durante o vitaliciamento: reflexos na democratização do acesso ao sistema de justiça; 4. Preços psicológicos e a manipulação da percepção do consumidor: estratégias, impactos e implicações éticas; 5. O papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento ao trabalho infantil e à violência no âmbito escolar; 6. Vantagens e riscos envolvidos no emprego da inteligência artificial na segurança pública; 7. 18 anos da Lei Maria da Penha: o papel institucional do Ministério Público no combate à violência contra a mulher; 8. *“Recovery of proceeds of crime in corruption and AML cases in Uganda, through asset recovery and non-prosecution or deferred prosecution agreements”*; 9. Da defesa da economia popular à livre concorrência: marcos históricos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); 10. A reforma tributária sob a perspectiva da economia do cuidado: uma análise da tributação sobre produtos de cuidado e reprodução a partir do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024; 11. Democracia desafiada: ativismo judicial, centralidade do direito e sociedade hiperjurisdicionalizada; e 12. Mães-solo e(m) vulnerabilidade: a experiência em núcleo de práticas jurídicas enquanto função essencial à justiça.

A qualidade dos artigos publicados na Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, assim como o uso do método de seleção às cegas (*blind review*) e a manutenção da periodicidade das edições, têm consolidado a boa avaliação por parte da *Qualis/CAPES* e sobretudo o prestígio da publicação nos círculos profissionais e acadêmicos.

Com a publicação de mais este número da sua Revista Acadêmica, a Escola Superior do MPCE segue cumprindo a sua missão institucional de difundir conhecimentos que são uteis e relevantes para o Ministério Público, para o sistema de justiça e para toda a sociedade.

Boa leitura!

Equipe da Revista Acadêmica ESMP

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NOS
PROCEDIMENTOS DE CRISE E INSOLVÊNCIA
EMPRESARIAIS: ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NA
PRESERVAÇÃO DOS INTERESSES COLETIVOS

*THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE IN CRISIS AND BUSINESS INSOLVENCY
PROCEDURES: STRATEGIC ACTION IN
PRESERVING COLLECTIVE INTERESTS*

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NOS PROCEDIMENTOS DE CRISE E INSOLVÊNCIA EMPRESARIAIS: ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NA PRESERVAÇÃO DOS INTERESSES COLETIVOS¹

THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CRISIS AND BUSINESS INSOLVENCY PROCEDURES: STRATEGIC ACTION IN PRESERVING COLLECTIVE INTERESTS

Ari Batista Macêdo Costa²

RESUMO

A crise empresarial surge quando uma empresa enfrenta dificuldades financeiras que comprometem sua estabilidade, podendo evoluir para a insolvência, caso não consiga cumprir suas obrigações. Esse cenário afeta não apenas a continuidade das operações, mas também gera impactos na economia, nos empregos e na cadeia produtiva. O Ministério Público desempenha um papel fundamental nesse contexto, protegendo direitos coletivos e assegurando a conformidade dos processos legais de falência e recuperação. Sua atuação pode ser analisada sob duas óticas: como órgão demandista, que fiscaliza e judicializa as questões, e como órgão resolutivo, que busca soluções extrajudiciais para evitar conflitos. A legislação brasileira, especialmente a Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005), tem se modernizado, mas ainda há controvérsias quanto à atuação do *Parquet*, especialmente após o veto ao art. 4º. Este trabalho discorre como o Ministério Público pode contribuir para a efetividade e proteção dos direitos coletivos nos processos de crise empresarial e da insolvência, equilibrando interesses econômicos e sociais. A pesquisa adota uma abordagem teórica e qualitativa, com análise de dispositivos legais e jurisprudência, buscando oferecer uma visão crítica e propositiva para aprimorar a atuação do órgão ministerial nesse campo.

Palavras-chave: crise empresarial; insolvência; Ministério Público; recuperação judicial; falência; direito empresarial.

¹ Data de recebimento: 27/03/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Ari Batista Macêdo Costa, bacharel em Direito pela Universidade Regional do Cariri. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Regional do Cariri. Mestrando em Direito Privado na UNI7. Técnico Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: aribatistamacedo@gmail.com. Lattes: ID Lattes: 5589264974155938; <http://lattes.cnpq.br/5589264974155938> ORCID: 0009-0009-8741-4903.

1 INTRODUÇÃO

Situações de crise empresarial são recorrentes e acarretam impactos significativos tanto no âmbito jurídico, como também no contexto econômico e social. Produzem efeitos não somente em relação às empresas em crise, pois os efeitos reverberam em uma cadeia de agentes envolvidos, tais como credores, empregados, fornecedores e investidores. Desse modo, a economia é atingida em múltiplas dimensões, o que demanda a existência de um regime jurídico eficiente para resolução das crises empresariais, capaz de equilibrar os interesses envolvidos, bem como garantir a promoção da estabilidade econômica.

A legislação brasileira passou por modificações com o objetivo de modernizar os procedimentos de recuperação judicial, extrajudicial e de falências, além de torná-los mais eficazes e ágeis. O propósito central é assegurar a segurança jurídica e a continuidade das empresas viáveis. Nesse cenário, a atuação do Ministério Público se destaca como um elemento essencial para a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como para a garantia do devido processo legal.

O Ministério Público é uma instituição de natureza permanente e autônoma, essencial à função jurisdicional do Estado, conforme previsto no art. 127 da Constituição Federal. Desse modo, seu objetivo é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A participação do Ministério Público nos processos que envolvem a crise empresarial e as situações de insolvência é uma expressão concreta de sua função de fiscalização dos direitos e deveres envolvidos, visando equilibrar os interesses dos credores, do devedor e da sociedade. Isso reforça a importância de uma atuação resolutiva do *Parquet* nos processos de recuperação e falência.

A nova Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) trouxe controvérsias, especialmente no que tange à participação do Ministério Público nos processos de insolvência empresarial. Isso porque a nova legislação teve o art. 4º vetado. O referido dispositivo visava disciplinar de maneira mais abrangente a atuação do Parquet nos processos de falência e recuperação empresarial. Esse veto gerou debates intensos sobre os limites e as possibilidades de intervenção do órgão ministerial nesses processos, destacando a necessidade de analisar as interpretações jurídicas relativas ao veto.

Além disso, a atuação do Ministério Público pode ser observada sob duas óticas distintas, porém complementares: como um órgão resolutivo, que busca soluções extrajudiciais e estratégicas para prevenir conflitos e promover a efetividade das normas, e como um órgão demandista, cuja atuação tradicional se baseia na judicialização das questões, deixando a resolução dos conflitos a cargo do Poder Judiciário. Essa dualidade

ganha contornos ainda mais relevantes no campo dos procedimentos de crise empresarial, uma vez que o Ministério Público, além de defender direitos coletivos, em sentido amplo, é responsável por fiscalizar a regularidade dos procedimentos e proteger o interesse público envolvido.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a atuação resolutiva do Ministério Público pode contribuir para a efetividade e a proteção dos direitos coletivos (em sentido amplo) nos processos de recuperação e falência? Para isso, a pesquisa examinará criticamente o papel do Ministério Público e suas possíveis contribuições, analisando suas funções institucionais e a evolução de sua atuação nos processos de insolvência empresarial, além das novas abordagens que buscam conciliar a proteção dos direitos coletivos com a efetividade desses processos. Além disso, discute-se a transição de uma postura predominantemente demandista para uma atuação resolutiva, considerando os desafios e oportunidades no cenário atual.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem teórica e qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e na análise de dispositivos legais, jurisprudência e artigos acerca do tema. Busca-se construir uma reflexão crítica que permita entender tanto as potencialidades quanto as limitações da atuação do Ministério Público em processos de recuperação e falências empresariais, com base em fontes jurídicas relevantes e debates acadêmicos atuais.

Este artigo será subdividido em três capítulos. O primeiro, dedica-se a estabelecer os objetivos principais do processo de recuperação e falências e o liame existente entre as funções institucionais do Ministério Público. No segundo capítulo, será analisada a evolução do papel do *Parquet* nos processos de crise empresarial, abordando as controvérsias acerca de sua atuação, diante do veto ao artigo 4º da Lei nº 11.101/05. Por fim, o terceiro capítulo apresentará as novas perspectivas de atuação do Ministério Público nesses processos, destacando a superação da postura exclusivamente demandista e a adoção de uma abordagem resolutiva.

Ao final, o estudo espera contribuir para o avanço das discussões acadêmicas e práticas sobre o tema, oferecendo subsídios para uma compreensão mais profunda da legislação falimentar brasileira e das formas de aprimorar a atuação do Ministério Público nesse campo. Assim, o artigo busca propor reflexões que vão além da análise normativa, enfatizando o impacto social, jurídico e econômico de um regime falimentar mais eficaz e justo.

2 AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DOS PROCEDIMENTOS DE CRISE EMPRESARIAL

O direito falimentar é um ramo do direito empresarial dedicado ao estudo e à regulamentação das situações de crise no contexto empresarial. Ele abrange normas e princípios que disciplinam a superação das crises econômicas e financeiras enfrentadas por empresas e empresários. Esse campo jurídico busca equilibrar os interesses de credores, devedores e da sociedade, promovendo soluções por meio de procedimentos específicos, como a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e o processo de falência, cada um voltado a lidar com diferentes níveis de dificuldade e de viabilidade econômica.

A regulamentação do processo falimentar era regida pelo antigo Decreto-Lei 7.661/1945, o qual foi revogado pela atual Lei de Falências e Recuperação de Empresas de nº 11.101/2005. A referida Lei trouxe profundas mudanças no regime jurídico da empresa em crise, principalmente pela substituição do instituto da antiga concordata pela recuperação judicial e pela criação da recuperação extrajudicial. Além disso, houve mudanças das regras relativas à classificação dos créditos e da ação revocatória.

Outro aspecto que passou por uma alteração significativa com a Lei nº 11.101/2005, e que está diretamente relacionado ao tema deste artigo, é a participação do Ministério Público nos processos de falência e recuperação empresarial, assunto que será abordado no próximo capítulo. Além disso, a Lei de Falências e Recuperação de Empresas foi reformulada com a promulgação da Lei nº 14.112/2020, tendo entrado em vigor em 2021.

Para compreender a imprescindibilidade da modernização dos institutos da falência e recuperação, é necessário voltar no tempo e observar que a concepção de falência remetia àquele que não honrava com os compromissos econômicos e que, portanto, deveria sofrer as devidas punições, diante da má administração empresarial. Desse modo, a legislação falimentar tinha cunho binário, uma vez que visava proteger interesses do devedor ou do credor, sem maiores preocupações econômicas.

O mínimo que se pode dizer nessa matéria é que o dualismo no qual se encerrou o nosso Direito Falimentar – proteger o interesse pessoal do devedor ou o interesse dos credores – não é de molde a propiciar soluções harmoniosas no plano geral da economia. O legislador parece desconhecer totalmente a realidade da empresa, como centro de múltiplos interesses – do empresário, dos empregados, dos sócios capitalistas, dos credores, do fisco, da região, do mercado em geral – desvinculando-se da pessoa do empresário. De nossa parte, consideramos que uma legislação moderna da falência deveria dar lugar à necessidade econômica da permanência da empresa. A vida econômica tem imperativos e dependências que o Direito não pode, nem deve, desconhecer. A continuidade e a permanência das em-

presas são um desses imperativos, por motivos de interesse tanto social, quanto econômico. (Comparato, 1970, p. 172).

Neste diapasão, embora ainda exista esse pensamento pejorativo acerca da falência empresarial, fato é que incumbe à comunidade jurídica e acadêmica a quebra do paradigma remoto, a fim de que os institutos possam produzir os efeitos decorrentes da roupagem contemporânea da insolvência empresarial. No mesmo sentido, Luiz Gonzaga Modesto de Paula preconiza a ideia de descriminalização da falência.

(...) cumpre aos operadores do direito a tarefa de procurar “arejar o ambiente jurídico” no qual trabalham. Fazer isso é, principalmente, promover ações no sentido de retirar da nova legislação falimentar os traços que ainda a ligam ao passado, tal qual um cordão umbilical não retirado do parto, e que não faz mais sentido mantê-lo no novo corpo que nasceu para viver, crescer e prosperar num mundo novo. É isso que tentaremos demonstrar neste estudo, que propõe a revogação imediata das disposições penais contidas ainda na legislação falimentar e recuperacional, e que nada mais são do que uma ligação danosa do novo ambiente empresarial a antigas figuras “medievais” quando a falência tinha um caráter difamante e o comerciante falido era considerado um criminoso execrável pela sociedade. (De Paula, 2024).

Nessa perspectiva, percebe-se que a abordagem atual dos procedimentos de recuperação e falência busca atender a um interesse jurídico mais amplo, que não se limita a credores e devedores, mas garantir a preservação da empresa, a manutenção dos empregos, a reorganização financeira e a estabilidade do mercado, entre outros. Em síntese, observa-se a transição de uma perspectiva individualista para um modelo focado na proteção coletiva, abrangendo tanto interesses públicos, como a arrecadação tributária, quanto interesses privados, como a garantia dos créditos trabalhistas e a promoção da estabilidade econômica.

A nova realidade social de massa trouxe consigo a proteção jurídica de novas espécies de interesses, e novos ramos dogmáticos daí resultantes (direito ambiental, direito do consumidor etc.) não se amoldam confortavelmente ao Direito Público, nem ao privado. Com efeito, as normas consagradoras desses novos “direitos” não se encaixam adequadamente como ramos do Direito Privado, pois

se afastam do modelo segundo o qual as partes envolvidas são sempre determinadas, estão em pé de igualdade nas relações jurídicas, gozam de ampla autonomia para celebrar seus negócios, e cujos direitos podem ser fruídos ou dispostos de modo exclusivo por uma única pessoa. Por outro lado, os novos “direitos” tampouco se conformam ao Direito Público, pois suas regras não se baseiam no disciplinamento de relações em que a Administração Pública surge numa relação de superioridade em relação aos administrados. Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como transindividuais, supraindividuais, metaindividuais por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensa de pessoas. (Andrade, Masson, Andrade. 2020, p. 20).

Diante deste contexto, o escopo do processo falimentar e recuperacional entrelaça-se com as funções institucionais do Ministério Público. Como demonstrado, o Parquet é uma instituição permanente e que se dispõe à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Os procedimentos de insolvência empresarial possuem uma natureza amplamente coletiva, abrangendo direitos coletivos em sentido estrito, bem como direitos difusos e individuais homogêneos.

Segundo Nelson Nery Junior, os direitos coletivos possuem a função de garantir o equilíbrio nas relações sociais, especialmente nas situações em que há uma disparidade de forças entre os indivíduos e grandes conglomerados econômicos ou estatais (Nery Junior, 2015). Assim, sua aplicação busca não apenas a reparação de danos, mas também a prevenção de violações que possam comprometer o interesse social. A estruturação dos direitos coletivos e suas espécies demonstra a evolução do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de reconhecer a complexidade das relações sociais e a necessidade de instrumentos jurídicos que contemplem interesses além do âmbito individual. A Consolidação das leis em matéria de direitos coletivos está amplamente prevista no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), bem como na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

No contexto falimentar e de recuperação empresarial, estão em discussão diversos direitos coletivos em sentido estrito, tais como as relações trabalhistas e obrigacionais. Embora esses direitos, quando analisados individualmente, sejam de natureza privada, sua dimensão coletiva se evidencia ao considerar seu impacto macroeconômico, abrangendo um grande número de situações jurídicas interconectadas, o que caracteriza sua relevância como interesse coletivo.

No âmbito dos direitos difusos, destacam-se aqueles relacionados aos impactos gerados na economia, na livre concorrência, no mercado de consumo e no meio ambiente, entre outros. Por sua vez, os direitos individuais homogêneos envolvem diversos interesses transindividuais, como os de credores com direitos semelhantes, consumidores lesados por descumprimento contratual e pequenos fornecedores de bens ou serviços afetados pela crise da empresa. Percebe-se, portanto, que a visão dicotômica e limitada de que o processo falimentar serve apenas aos credores e devedores está ultrapassada, motivo pelo qual as falências e recuperações devem ser tratadas como processos de massa, ou seja, de cunho coletivo, uma vez que interessa a uma comunidade indeterminada de pessoas, físicas e jurídicas.

Desse modo, em um contexto ideal, o Ministério Público atua como fiscalizador dos processos, assegurando que as medidas adotadas respeitem os direitos coletivos e os interesses transindividuais. Sua atuação é especialmente relevante na recuperação judicial, pois ele pode intervir para garantir que a reestruturação da empresa não prejudique os interesses da sociedade e que os direitos de grupos vulneráveis, como trabalhadores e consumidores, sejam preservados.

O *Parquet* também pode intervir em processos de falência quando houver risco de danos a bens e direitos coletivos, como o meio ambiente ou o patrimônio cultural, por exemplo. Sua presença nos processos falimentares tem como objetivo não apenas a proteção de interesses privados, mas a preservação da ordem econômica e a proteção de direitos fundamentais que afetam a coletividade. Além disso, o Ministério Público pode promover medidas preventivas para evitar que a falência de uma empresa cause danos irreparáveis à sociedade, como no caso de empresas que atuam em setores essenciais, como a saúde e a segurança pública.

3 A EVOLUÇÃO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NOS PROCEDIMENTOS DE RECUPERAÇÃO E FALÊNCIAS DE EMPRESAS

Consoante já mencionado alhures, a Lei de Falências e Recuperação de Empresas (Lei nº 11.101/2005) trouxe uma profunda transformação nos procedimentos de recuperação e falências. Dentro desse novo contexto, a atuação do Ministério Público, de importância destacada, adquiriu um papel renovado, o que acarretou intensos debates doutrinários e acadêmicos.

Sob a vigência da legislação anterior (Decreto-Lei nº 7.661/45), o Ministério Público possuía um papel claramente definido e bastante amplo nos processos falimentares. O artigo 210 dessa norma previa que o representante do Ministério Público deveria ser ouvido em todas as ações movidas pela massa falida ou contra ela e que poderia intervir

a qualquer momento, solicitando o que fosse necessário para a preservação dos interesses da justiça. Esse poder de fiscalização se estendia à possibilidade de examinar, em qualquer fase do processo, todos os documentos, livros e atos relacionados à falência ou à concordata.

Ocorre que, embora a Lei nº 11.101/2005 contivesse dispositivo semelhante acerca da participação ministerial (art. 4º), fato é que o referido artigo fora vetado, o que desencadeou o debate doutrinário acerca da relevância do referido veto presidencial.

Art. 4º O representante do Ministério Público intervirá nos processos de recuperação judicial e de falência.

Parágrafo único. Além das disposições previstas nesta Lei, o representante do Ministério Público intervirá em toda ação proposta pela massa falida ou contra esta. (Brasil, 2005).

As razões do veto destacam a comparação com a legislação anterior (Decreto-Lei nº 7.661/1945). A antiga lei obrigava a intervenção do Ministério Público em todas as ações relacionadas à massa falida, incluindo processos como execuções fiscais e ações de cobrança, o que sobrecarregava a instituição e reduzia sua eficácia. Na nova Lei de Falências, o *Parquet* continua com um papel importante, mas a intervenção é mais restrita a situações específicas. A Lei prevê a intimação obrigatória em momentos chave do processo, como o deferimento da recuperação judicial, a decretação da falência e a alienação de ativos.

Diante deste contexto, passou-se a questionar acerca da maior discricionariedade judicial acerca do encaminhamento dos autos ao Ministério Público. Conquanto não esteja afastada a participação, esta ocorre em momentos específicos, elencados na Lei, como na impugnação da relação de credores, na exclusão, classificação ou retificação dos créditos e na substituição do administrador judicial, por exemplo. Além disto, questiona-se ainda acerca da possível interpretação restritiva da atuação ministerial. Nesse diapasão, o *Parquet* somente participaria no processo nos casos previstos expressamente no texto da Lei.

A justificativa para o veto foi a de que a intervenção obrigatória do Ministério Público seria desnecessária em casos sem evidente interesse público, restringindo sua participação a situações específicas. No entanto, essa mudança pode trazer consequências significativas, como a falta de fiscalização em processos que envolvem fraudes, impacto ambiental, direitos trabalhistas e serviços essenciais. A ausência do *Parquet* como fiscal obrigatório enfraquece a proteção de interesses coletivos e pode comprometer a transparência e a equidade nas decisões judiciais, beneficiando apenas alguns atores do sistema falimentar.

A título de exemplo, imagine-se o caso de uma empresa que solicita recuperação judicial, alegando dificuldades financeiras decorrentes da crise econômica e da pandemia. O plano apresentado prevê um parcelamento extenso das dívidas e a reestruturação da empresa para evitar a falência. No entanto, os credores começam a suspeitar que os sócios estejam desviando bens e transferindo patrimônio para empresas de familiares, configurando uma possível fraude contra credores. Antes da reforma da Lei de Falências, o Ministério Público tinha participação obrigatória no processo e poderia atuar proativamente para investigar e impedir essas irregularidades. Com o veto ao art. 4º da Lei 14.112/2020, a intervenção do MP ocorre apenas se houver indícios concretos e provocação por terceiros. Nesse cenário, sem uma denúncia formal ou fiscalização mais ampla, o plano de recuperação pode ser aprovado sem que as fraudes sejam devidamente apuradas, comprometendo os direitos dos credores e a transparência do processo.

Um outro exemplo que evidencia os impactos do veto ao art. 4º da Lei de Falências é o caso de uma indústria, localizada próxima a uma reserva ambiental, que declara falência após anos de operação. Durante o processo de liquidação, surgem denúncias de que resíduos tóxicos haviam sido despejados irregularmente em rios e no solo da região, afetando comunidades ribeirinhas e a fauna local. Com a retirada da obrigatoriedade da participação do Ministério Público, a defesa de interesses difusos, como o meio ambiente e a saúde pública, pode ficar comprometida. Sem a atuação direta do *Parquet* há o risco de que os bens da empresa sejam liquidados sem que haja uma responsabilização ambiental adequada, prejudicando a reparação dos danos causados e demonstrando como essa mudança legislativa pode fragilizar a proteção de bens coletivos nos processos falimentares.

Prevalece, d'outro bordo, que a atuação ministerial somente nos casos previstos em Lei não é suficiente para a promoção de suas funções constitucionais, visto que o Ministério Público é essencial para a defesa do devido processo legal, do regime democrático e dos direitos coletivos em sentido amplo. Diante disto, predomina o entendimento de que o veto ao art. 4º da Lei 11.101/2005 é irrelevante, frágil e insustentável, isto porque a intervenção ministerial decorre dos preceitos constitucionais, diante dos interesses sociais que permeia o processo falimentar (Bueno, 2006).

A atuação do Ministério Público na Lei de Falências, especialmente após a promulgação da Lei nº 11.101/2005, passou a adotar uma abordagem mais racional, com foco na eficiência e na otimização dos recursos disponíveis. A limitação de pessoal e de recursos financeiros é uma das principais razões para essa mudança, pois como uma instituição pública, o Ministério Público enfrenta desafios em termos de pessoal e de capacidade orçamentária. Diante disso, a intervenção do *Parquet* nos processos falimentares precisa ser direcionada para situações em que sua presença seja realmente

necessária, de modo a garantir que seus esforços sejam concentrados em casos de maior relevância, evitando sua dispersão em ações que não impactam diretamente a sociedade.

Intervir nessas fases cruciais permite que a instituição potencialize os efeitos de sua atuação, sem sobrecarregar o processo judicial com participações desnecessárias. Essa racionalização do momento da atuação assegura que o Ministério Público tenha um papel mais eficaz na resolução do caso, preservando os interesses dos credores e da sociedade, sem prolongar desnecessariamente o tempo do processo. A duração dos processos falimentares e recuperacionais, quando excessiva, pode gerar mais prejuízos para as partes envolvidas e para a economia e, por isso, a atuação mais pontual do *Parquet* contribui para uma resolução célere.

A sobrecarga da instituição também é uma preocupação relevante, pois pode comprometer a qualidade da atuação do Ministério Público em demandas mais sensíveis. Quando a atuação se torna excessivamente ampla e envolve intervenções em processos de menor complexidade, a capacidade de lidar com questões mais urgentes e importantes fica prejudicada. A racionalização da atuação permite que o Ministério Público se concentre em casos que realmente exigem sua intervenção, como fraudes e abusos financeiros, ou em situações que envolvem grandes impactos sociais, como a preservação de empregos e a proteção dos direitos dos trabalhadores.

Ademais, a recomendação de nº 102/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabelece uma tríade para guiar a atuação do Ministério Público no contexto dos procedimentos de crise empresarial, que envolve equilibrar a viabilidade econômica das empresas, o impacto social das falências e a defesa dos direitos dos trabalhadores. Deve-se buscar um equilíbrio entre a manutenção de empresas que possuam chances reais de recuperação e o encerramento de atividades de empresas inviáveis. Manter empresas inviáveis em funcionamento pode resultar em prejuízos econômicos e sociais, como o desperdício de recursos e a incapacidade de gerar benefícios para a sociedade. Por outro lado, encerrar prematuramente empresas que poderiam ser recuperadas também pode gerar impactos negativos, como a perda de empregos e a redução da arrecadação tributária.

No dia 11 de março de 2025, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) promoveu uma discussão sobre o aprimoramento do sistema de justiça no âmbito da recuperação judicial e falências. O debate teve como foco a melhoria do Projeto de Lei nº 3.981/2023, ressaltando a importância da atuação do Ministério Público na fiscalização desses processos. Durante o encontro, foram levantadas preocupações sobre a necessidade de mecanismos mais eficazes para coibir fraudes e garantir maior transparência, reforçando o papel estratégico na proteção dos interesses coletivos no contexto da insolvência empresarial (CNMP, 2024).

Cumprе demonstrar ainda a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a respeito da participação do Ministério Público nos processos de insolvência empresarial. Denota-se que a base normativa fundamentadora é de cunho constitucional, ante a função institucional do Parquet na defesa dos interesses coletivos.

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. IRRESIGNAÇÃO. RECURSO PRÓPRIO. TERMO INICIAL. PRAZO. FISCALIZAÇÃO. INICIATIVA. PARTE. NECESSIDADE. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. Cinge-se a controvérsia a definir (i) se houve decisão surpresa e julgamento extra petita e (ii) se é possível a dilação do marco inicial do prazo de supervisão judicial da recuperação judicial sem que a questão tenha sido objeto de recurso. 3. A intervenção do Ministério Público nos processos de recuperação judicial tem fundamento em seu papel institucional de zelar, em nome do interesse público (função social da empresa), pela consecução do plano de recuperação judicial. As irresignações acerca da decisão que concedeu a recuperação judicial devem ser formuladas por meio do recurso cabível. 4. A Corte estadual não poderia ter conhecido de ofício de questão relativa ao termo inicial do prazo de fiscalização judicial da recuperação judicial, matéria não suscitada no agravo de instrumento da instituição financeira credora. 5. Recurso especial conhecido e provido. (REsp n. 1.853.968/SC, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 15/2/2022, DJe de 22/2/2022). (Brasil, 2022).

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça também firmou entendimento no sentido de que a ausência de participação do Ministério Público nas ações conexas aos processos falimentares e recuperacionais somente acarretam nulidade caso fiquem demonstrados prejuízos, consoante REsp 2084837 / MG.

(...) 3. De acordo com o princípio da instrumentalidade das formas, a anulação de ações conexas ao processo falimentar, por ausência de intervenção do Ministério Público, somente se justifica quando ficar caracterizado efetivo prejuízo à parte. (...) (REsp n. 2.084.837/ MG, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 24/6/2024.) (Brasil, 2024).

O referido entendimento é corroborado com a disposição constante no art. 4º da Recomendação de nº 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, que reforça uma abordagem mais racional e eficiente da atuação do Ministério Público nos procedimentos cautelares e nas tutelas antecipadas de recuperação judicial, propostas antes do deferimento do seu processamento. A norma torna facultativa a intervenção do órgão ministerial, limitando-a a questões de legalidade, quando identificadas. Essa disposição reflete a busca por equilíbrio entre a agilidade na tramitação das demandas judiciais e a preservação do papel fiscalizador do Ministério Público, focando sua atuação em pontos essenciais que assegurem o interesse público e a conformidade legal.

4 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS DE CRISE E INSOLVÊNCIA EMPRESARIAIS

A atuação do Ministério Público tem passado por um processo de transformação, refletindo as mudanças sociais, econômicas e jurídicas da sociedade brasileira. Inicialmente concebido como um órgão demandista, cuja principal função era promover ações judiciais para defender o interesse público, o Ministério Público evoluiu para um modelo mais abrangente e adaptado às necessidades contemporâneas, consolidando-se como um agente resolutivo e proativo na solução de conflitos. Essa transição representa uma resposta à crescente demanda por eficiência, celeridade e efetividade na garantia dos direitos coletivos, buscando superar as limitações do modelo exclusivamente litigioso.

Nesse contexto, é possível distinguir dois paradigmas principais de atuação do Ministério Público: o demandista, que se baseia na judicialização como mecanismo prioritário de intervenção, e o resolutivo, que privilegia soluções extrajudiciais, preventivas e estruturais, visando a pacificação social e a eficácia na tutela de interesses coletivos. Esses conceitos traduzem a mudança de perspectiva e a ampliação do papel institucional do Ministério Público, consolidando sua relevância como instrumento de transformação social.

O Ministério Resolutivo implica não um combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição – e nem poderia em face da Constituição –, mas sim um fortalecimento do perfil proativo, uma mudança necessária para preservar e não para destruir a própria natureza da Instituição. É a junção do passado com o futuro, construindo o presente. É vinho novo despejado em barril velho. Não se luta diretamente contra o passado, pois, esquecido ou jogado fora, ele voltará, irremediavelmente. O futuro o domina quando é nutrido por ele, por suas lições. (Rodrigues, 2020, p. 397).

A atuação demandista do Ministério Público, embora frequentemente necessária para garantir a proteção de direitos e interesses sociais, pode, em algumas circunstâncias, ser contraproducente quando se limita a ações punitivas ou processuais, sem buscar soluções colaborativas ou preventivas. Esse modelo, centrado unicamente no ajuizamento de ações, muitas vezes agrava o problema em vez de resolvê-lo, já que a judicialização excessiva pode prolongar disputas, gerar custos elevados e não proporcionar resultados rápidos ou eficazes.

Em alguns casos, a abordagem demandista pode também resultar em uma ineficiência institucional, uma vez que o *Parquet*, ao focar apenas em medidas litigiosas, pode negligenciar os meios extrajudiciais, que poderiam ser mais apropriados para promover a mediação e a negociação, solucionando conflitos de maneira mais célere e menos onerosa.

Além disso, a falta de uma abordagem estratégica, voltada para a prevenção e para o diálogo com os envolvidos, pode criar um ambiente de antagonismo, dificultando a construção de soluções sustentáveis e a cooperação entre as partes. A título de exemplo, em casos de invasões e ocupações ilegais de terras públicas, o Ministério Público pode ajuizar ações visando a reintegração de posse e a desocupação das áreas envolvidas. No entanto, essa abordagem, muitas vezes, não faz uso de meios alternativos que poderiam ser mais eficazes, como os processos de regularização fundiária extrajudicial. A utilização de ferramentas como a mediação de conflitos e o oferecimento de alternativas de moradia ou assentamentos adequados permite que as famílias tenham acesso legal à terra, sem a necessidade de longos processos judiciais que frequentemente resultam em despejos e deslocamentos forçados. Além disso, a abordagem extrajudicial pode contribuir para a pacificação social, evitando o agravamento do conflito e promovendo soluções mais sustentáveis e cooperativas para todas as partes envolvidas.

Ademais, segundo João Gaspar Rodrigues (2020), a evolução do Ministério Público para um perfil resolutivo tem proporcionado não apenas uma maior agilidade na resolução de conflitos, mas também uma redefinição da sua identidade institucional. Ao adotar práticas voltadas para a solução de questões de forma mais proativa, a instituição deixa de ser vista unicamente como um órgão processual, frequentemente associado ao Judiciário, e passa a ocupar uma posição de maior autonomia. Essa mudança de perspectiva retira o Ministério Público da dependência de fatores externos e coloca em suas mãos o poder de definir seu próprio caminho, ajustando-se às necessidades da sociedade de maneira mais eficaz.

No contexto da insolvência empresarial, é imprescindível a atuação resolutiva do Ministério Público. Desde a fase pré-falimentar, no qual a empresa em dificuldades financeiras busca alternativas para reestruturar suas operações e resolver suas pendên-

cias, a atuação resolutiva do Ministério Público torna-se crucial, pois, além de garantir o cumprimento das normas legais, assume um papel proativo na busca por soluções extrajudiciais que promovam a viabilidade da empresa e a proteção dos interesses sociais. Em vez de se limitar à fiscalização e ao controle do cumprimento das normas, o *Parquet* passa a atuar de forma mais ativa, estimulando acordos e propondo medidas que evitem a continuidade de um processo falimentar, caso seja possível.

Em um caso típico de crise empresarial, o Ministério Público pode intervir para garantir que a reestruturação proposta pela empresa em recuperação não prejudique os direitos dos trabalhadores ou dos pequenos credores, promovendo, por exemplo, acordos extrajudiciais que viabilizem o parcelamento das dívidas de forma mais justa e menos onerosa. Além disso, o *Parquet* poderia fomentar o diálogo entre a empresa em dificuldades e os seus credores, incentivando soluções que evitem a falência, como a venda de ativos ou a reorganização da gestão, sempre com foco na preservação da empresa e na minimização dos impactos sociais e econômicos.

Ao atuar dessa forma, o Ministério Público não apenas cumpre seu papel de fiscalizador, mas também contribui diretamente para uma solução mais eficiente e sustentável, proporcionando estabilidade no mercado e proteção aos direitos fundamentais envolvidos. Essa abordagem resolutiva, ao focar na mediação e na negociação, evita processos longos e custosos, gerando benefícios tanto para a empresa quanto para os trabalhadores e credores.

Nesse contexto, o Ministério Público dispõe de diversos instrumentos e procedimentos extrajudiciais que podem e devem ser utilizados para a consecução de seus fins, como os mecanismos de conciliação e mediação, além de procedimentos como o inquérito civil, o procedimento preparatório e o termo de ajustamento de conduta. Ademais, tais instrumentos e procedimentos são essenciais para o exercício da função fiscalizadora do Ministério Público, uma vez que uma de suas atribuições, durante os procedimentos de crise e insolvência empresarial, é a repressão e prevenção de fraudes e crimes.

Desta forma, os procedimentos suprarreferenciados são uma forma eficaz de combate aos desvios legais durante os processos de falência e recuperação, o que encontra amparo, inclusive, na Recomendação de nº 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público. Os procedimentos, além de viabilizarem a atuação fiscalizatória e a formação da convicção ministerial, são bases fundamentais para a propositura das ações de responsabilidade, da ação revocatória e do incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

Art. 6º O Ministério Público poderá instaurar inquérito civil ou procedimento preparatório equivalente, com a finalidade de formação

de sua convicção para o exercício responsável do direito de ação ou para a tomada das medidas de sua competência no seu complexo de funções institucionais relacionadas com a defesa da ordem jurídica e da proteção dos interesses difusos e coletivos e individuais homogêneos decorrentes de um processo falimentar, dentre elas:

- I - a ação de responsabilidade (art. 82 da Lei nº 11.101/2005);
- II - a ação revocatória (art. 132 da Lei nº 11.101/2005); e
- III - o incidente de descon sideração da personalidade jurídica, para buscar o ressarcimento dos prejuízos causados à massa falida. (Brasil, 2023).

Ainda neste contexto fiscalizatório, a Recomendação nº 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público dispõe acerca da utilização da estrutura institucional do Ministério Público para promover fiscalizações no âmbito dos processos de insolvência empresarial (art. 8º). A prevenção e a repressão de crimes podem ser realizadas por meio do uso dos Centros de Apoio Operacional e Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime (GAECO). Nesse ínterim, o próprio Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo próprio, como é o caso do Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e atuar no exercício da fiscalização criminal, independentemente ou conjuntamente à atuação por parte da Polícia Civil.

Um exemplo claro da atuação resolutiva do Ministério Público Federal, com grande repercussão nacional, foi o caso da Americanas S.A., que gerou um dos maiores escândalos financeiros de 2023. A empresa foi flagrada inflando seu balanço contábil em cerca de R\$ 25 bilhões, prejudicando credores, investidores e consumidores. Após o escândalo, a Americanas entrou em recuperação judicial em janeiro de 2023, e o *Parquet* se envolveu ativamente no processo, buscando garantir que as irregularidades fossem investigadas de forma eficaz e que os responsáveis fossem devidamente punidos. Em parceria com a Polícia Federal, o Ministério Público iniciou investigações para apurar as fraudes contábeis e o uso de informações privilegiadas por ex-executivos da empresa, deflagrando a operação, denominada por “*Disclosure*”, para reunir provas e cumprir mandados de busca e apreensão.

A atuação resolutiva do Ministério Público foi evidenciada ao envolver o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), mediante equipe especializada em crimes financeiros, o que potencializou a eficácia das investigações. Essa abordagem coordenada e estratégica teve como objetivo proteger os direitos dos credores e da atividade empresarial, além de possibilitar a responsabilização dos envolvidos no esquema fraudulento, refletindo a postura resolutiva e equilibrada em processos de grande complexidade.

Além dessa abordagem alhures exposta, especialmente no que se refere ao acompanhamento das ações e decisões que envolvem o administrador judicial, o Ministério Público também exerce função indispensável. O administrador judicial, que é responsável pela gestão da massa falida ou pela supervisão da recuperação judicial, deve atuar com diligência e em conformidade com as normas estabelecidas pela Lei nº 11.101/2005. Nesse contexto, o Ministério Público possui uma função de fiscalização ativa, podendo intervir no processo sempre que identificar irregularidades ou falhas no cumprimento das obrigações legais.

Em relação ao administrador judicial, um ponto que tem gerado debates é a possibilidade de existência de vínculo de parentesco com membros do Poder Judiciário, o que poderia configurar o instituto do nepotismo. Nesse sentido, a função fiscalizadora e proativa do Ministério Público resolutivo também se estende à verificação de eventuais práticas de favorecimento familiar nos processos de recuperação judicial ou falência, como a nomeação de administradores judiciais com vínculos familiares com partes interessadas.

Embora ainda não se tenha entendimento jurisprudencial pacificado acerca da configuração de nepotismo nos casos de nomeação do administrador judicial, fato é que o Ministério Público pode exercer a fiscalização e pugnar pela substituição do profissional, em nome da preservação da lisura do procedimento e dos interesses coletivos. Pensando neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução de nº 393/2021, que dispõe sobre os Cadastros de Administradores Judiciais dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Ademais, nos termos do art. 5º, § 5º, da referida Resolução, é vedada, em qualquer hipótese, a nomeação de profissional que configure a prática de nepotismo, devendo o profissional declarar, se for o caso, seu impedimento ou suspeição (Brasil, 2021).

O nepotismo, em tais processos, pode comprometer a imparcialidade e a transparência das ações, prejudicando os credores e comprometendo a justeza do processo. O Ministério Público, ao identificar indícios de nepotismo, deve intervir, requerendo a substituição dos administradores judiciais, cujas nomeações não atendam aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade. A Constituição Federal, em seu artigo 37, garante que a administração pública deve seguir princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e é nesse contexto que o Ministério Público exerce sua função fiscalizadora, zelando pela integridade e pela regularidade dos atos administrativos.

Acerca do tema, importante mencionar o caso ocorrido nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o que ensejou a apuração disciplinar dos magistrados envolvidos.

Reclamação Judicial. Nepotismo cruzado. Resolução CNJ nº 07/2005. Lei 14230/21. Notícia veiculada na Imprensa (Portal Metr pole Online - dia 21/07/23) dando conta de que, em um intervalo de um mês, dois magistrados estaduais, um de São Paulo e outro do Rio de Janeiro, teriam feito nomea es cruzadas de parentes para conduzir processos milionários de recupera o judicial que estariam nos juízos de suas titularidades. O juiz da 1  Vara Empresarial de São Paulo teria nomeado, em maio de 2023, como administradora judicial, a esposa do juiz da 1  Vara Empresarial do Rio de Janeiro, o ora representado Alexandre de Carvalho Mesquita, que, em contrapartida, dias depois, teria nomeado o irmão do juiz da 1  Vara Empresarial de São Paulo, também na qualidade de administrador judicial, em processo judicial de recupera o judicial em trâmite no juízo de sua titularidade. Instaura o de procedimento preliminar apuratrio. Norma imperativa disposta no artigo 8  da Resolu o CNJ n  135/2011. Observância do artigo 14 da referida Resolu o. Prova indiciária em razão da proximidade das nomea es. Proposta de TAC. Resolu o CNJ 162/2024. Audiência. Requisitos. Observância. Condi es acordadas entre o Corregedor-Geral da Justiça e o juiz representado. Homolog o pelo  rg o Especial. (TJRJ, 2024).

Denota-se que a atua o resolutiva do Ministério Público pode ser importante instrumento para o combate das práticas dissonantes aos objetivos dos procedimentos de insolvência empresarial, como ocorre nos possíveis casos de nepotismo cruzado, em que há a indica o de parentes de outro magistrado, de forma recíproca, para administra o judicial da massa falida ou condu o do processo recuperacional. Assim, o *Parquet*, como órgão independente, tem autonomia suficiente para o combate dessas práticas, visando a lisura e eficácia dos processos de falência e recupera o de empresas.

Neste sentido, além das disposi es legais expressas para o caso de substitui o dos administradores judiciais, a postura resolutiva do Ministério Público torna mais abrangente o escopo normativo, o que inclui a viola o principiológica constitucional, como ocorre nos casos de nepotismo no âmbito da nomea o destes profissionais nos processos de insolvência empresarial.

Dando continuidade,   importante destacar que a crise empresarial, como já mencionado, além de envolver questões econômicas complexas e possíveis repercussões criminais, afeta diretamente os direitos dos trabalhadores, o cumprimento das obriga es fiscais e a preserva o das atividades empresariais. Nesse contexto, a atua o resolutiva do Ministério Público assume um papel de destaque, buscando solu es que vão além

do simples acompanhamento processual e da fiscalização, promovendo também alternativas que viabilizem a reestruturação empresarial e a preservação dos direitos coletivos. Uma atuação articulada entre os Ministérios Públicos Estadual e do Trabalho reflete a necessidade de uma abordagem integrada, que considere tanto os interesses sociais mais amplos quanto os direitos específicos dos trabalhadores.

O Ministério Público Estadual, responsável por zelar pelo cumprimento das normas gerais de recuperação judicial e falência, poderá atuar em consonância com o *Parquet* trabalhista, que se concentra nas questões como salários, rescisões de contratos e outros direitos dos empregados, fundamentais para garantir a dignidade dos trabalhadores em cenários de crise empresarial. Propõe-se, desta forma, uma intervenção mais ativa, buscando acordos que possibilitem a continuidade das atividades empresariais e a preservação de postos de trabalho. A intervenção coordenada também visa a proteger o interesse público, garantindo que a insolvência não se traduza em um processo exclusivamente econômico, mas também social, em que os direitos dos trabalhadores, a manutenção de empregos e o cumprimento das obrigações tributárias e fiscais sejam respeitados.

A referida atuação articulada entre ministérios públicos já ocorre de forma constante entre o Ministério Público Eleitoral e o Ministério Público do Trabalho, no combate aos crimes eleitorais durante o período das eleições, a fim de evitar o abuso político e eleitoral por parte dos empregadores contra seus empregados. A mesma destreza se busca no âmbito dos processos de recuperação e falências, a fim de combater as fraudes e garantir os direitos econômicos e sociais envolvidos.

Em arremate, outro ponto que merece destaque na atuação resolutiva ministerial diz respeito à aplicação do microssistema de direito processual coletivo nas ações e procedimentos de crise e insolvência empresarial. Os processos de falência e recuperação devem ser entendidos como processos de massa, ou seja, aqueles que envolvem múltiplos litígios decorrentes de um mesmo fato ou das mesmas relações jurídicas. Desse modo, o processo civil tradicional não é suficiente para resolução dos conflitos, demandando uma análise sistêmica, sob a ótica dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Como já demonstrado, os principais diplomas legislativos que compõem o microssistema de direito coletivo são o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública. Desse modo, os institutos neles constantes, devem ser aplicados aos processos de insolvência empresarial, a fim de garantir a resolutividade dos institutos, diante da presença de atores que promovem a defesa dos direitos coletivos em sentido amplo, como é o caso do Ministério Público.

Assim, por exemplo, no caso de conluio fraudulento entre o devedor e terceira pessoa, que cause prejuízo à massa falida, aplica-se o instituto da ação revocatória para

combatê-lo. A atuação ministerial é recomendada, ainda que não seja o autor da ação. Por outro lado, caso o Ministério Público não seja o demandante, deve atuar como fiscal da ordem jurídica. No entanto, embora a ação revocatória tenha sido proposta, em muitos casos não há a execução das diligências necessárias ou ocorre o abandono da ação pelo autor. Nesses casos, deve-se aplicar o microsistema processual de direito coletivo, que encontra respaldo no art. 5º, § 3º da Lei de Ação Civil Pública.

Art. 5º.

(...)

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa. (Brasil, 1985).

Desse modo, o Ministério Público poderá assumir a titularidade ativa da ação revocatória ou ainda provocar o administrador judicial a fazê-lo, pois este também é legitimado para a ação. Não há qualquer previsão legal no âmbito da Lei de Falências, mas é por meio da aplicabilidade do microsistema coletivo que há a instrumentalização da atuação resolutiva do Ministério Público, mediante a assunção do polo ativo da demanda ou a provocação de outro ator para fazê-lo, em nome do interesse público.

Ao exercer essa legitimidade, o Ministério Público não apenas cumpre suas funções constitucionais, mas também atua como guardião dos direitos trabalhistas e dos demais credores, buscando anular atos fraudulentos que comprometem a justiça e a equidade nas relações econômicas. Essa intervenção é essencial para restaurar a confiança no ambiente de negócios e garantir que a atividade econômica se desenvolva de maneira justa e transparente, beneficiando toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, verifica-se que a atuação do Ministério Público nos processos de crise e de insolvência empresarial é indispensável, sendo irrelevante o veto ao art. 4º da Lei 11.101/05, pois que a participação do *Parquet* decorre de sua função institucional, prevista na Constituição da República. Ademais, a participação ministerial reflete seu papel como defensor dos interesses públicos e sociais. Em um cenário onde a recuperação de empresas e a proteção dos direitos dos credores e trabalhadores se tornam cada vez mais desafiadoras, o Ministério Público se destaca como um agente essencial na promoção da justiça e na preservação da ordem econômica, precipuamente, quando em uso de seus procedimentos e instrumentos extraprocessuais.

Ao adotar uma postura resolutiva, o Ministério Público não apenas interfere de forma ativa nos processos de recuperação e falências, mas também se posiciona como um guardião dos direitos coletivos. A legitimidade para intervir em ações revocatórias e provocar o administrador judicial é um reflexo de suas funções constitucionais, que visam proteger a coletividade e assegurar que atos fraudulentos que possam prejudicar credores e trabalhadores sejam desfeitos. Essa proatividade é crucial para a manutenção da confiança no ambiente de negócios e para a proteção dos interesses sociais.

A atividade do Ministério Público nos procedimentos de crise e de insolvência empresarial vai além da simples fiscalização. Essa abordagem é essencial para garantir que empresas viáveis tenham a oportunidade de se recuperar, preservando empregos e contribuindo para a estabilidade econômica. D'outro bordo, garante que o patrimônio de empresas inviáveis possa ser reinserido na economia, evitando o prolongamento de atos de insolvência. Além disso, a presença do *Parquet* nos processos de recuperação e de falências é um fator que fortalece a credibilidade do sistema judicial, pois não apenas assegura que as normas legais sejam cumpridas, mas também promove a equidade nas decisões judiciais.

Em síntese, a atuação resolutiva do *Parquet* é essencial para garantir que os processos de recuperação e falência sejam conduzidos de maneira justa e eficaz. Assim agindo, o Ministério Público se reafirma como um pilar fundamental na defesa dos interesses coletivos em seu sentido amplo, desempenhando um papel crucial na promoção de um ambiente econômico e social equilibrado.

THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CRISIS AND BUSINESS INSOLVENCY PROCEDURES: STRATEGIC ACTION IN PRESERVING COLLECTIVE INTERESTS

ABSTRACT

The corporate crisis arises when a company faces financial difficulties that compromise its stability, potentially leading to insolvency if it fails to meet its obligations. This scenario affects not only the continuity of operations but also has broader impacts on the economy, employment, and the supply chain. The Public Prosecutor's Office plays a fundamental role in this context, protecting collective rights and ensuring compliance with legal procedures for bankruptcy and recovery. Its role can be analyzed from two perspectives: as a demanding body, overseeing and litigating issues, and as a resolute body, seeking extrajudicial solutions to prevent conflicts. Brazilian legislation, particularly the Bankruptcy Law (Law No. 11.101/2005), has been modernized, yet controver-

sies remain regarding the role of the Parquet, especially after the veto of Article 4. This study examines how the Public Prosecutor's Office can contribute to the effectiveness and protection of collective rights in corporate crisis and insolvency proceedings, balancing economic and social interests. The research adopts a theoretical and qualitative approach, analyzing legal provisions and case law, aiming to provide a critical and proactive perspective to enhance the prosecutorial body's role in this field.

Keywords: corporate crisis; insolvency; Public Prosecutor's Office; judicial recovery; bankruptcy; business law.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. v. 1. 2020. São Paulo: Editora Método, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual da Recomendação de Falência e Recuperação Judicial**. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. 248 p.

BRASIL. **Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020**. Altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, e a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, entre outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945**. Regula a falência dos comerciantes individuais e das sociedades comerciais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 1945.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 9 fev. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. Processual Civil. Empresarial. Recuperação judicial. Ministério Público. Irresignação. Recurso próprio. Termo inicial. Prazo. Fiscalização. Iniciativa. Parte. Necessidade. REsp nº 1.853.968/SC.

Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos especiais. Processual Civil. Ação rescisória. Falência. Impugnação de crédito. REsp nº 2.084.837/MG. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 18 jun. 2024. Publicado no DJe de 24 jun. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BUENO, José Renato Rodrigues. O Ministério Público na Nova Lei de Falência – Visão Crítica. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 6, jan./jun. 2006. Disponível em: https://www.oasisbr.ibict.br/vu-find/Record/STJ-1_29a07e837f3e31656fef234b357b410e. Acesso em: 19 dez. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **Aspectos jurídicos da macro-empresa**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **CNMP discute melhorias do sistema de justiça para o aprimoramento de projeto de lei que trata de recuperação judicial e falências**. 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18363-cnmp-discute-melhorias-do-sistema-de-justica-para-o-aprimoramento-de-projeto-de-lei-que-trata-de-recuperacao-judicial-e-falencias>. Acesso em: 17 mar. 2025.

G1. “**MPF desenha hierarquia da fraude das Americanas; esquema tinha 5 níveis.**” Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/30/mpf-desenha-hierarquia-da-fraude-das-americanas-esquema-tinha-5-niveis.ghtml>. Acesso em: 17 mar. 2025.

DE PAULA, Luiz Gonzaga Modesto. A descriminalização da falência. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/565/edicao-1/a-descriminalizacao-da-falencia>. Acesso em: 17 dez. 2024.

MAMEDE, Gladston. **Falência e recuperação de empresas**. 12 ed. São Paulo: Atlas, v. 1, 2021.

Ministério Público Federal. “MPF e PF deflagram operação para apurar rombo contábil da empresa Americanas S.A.” Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2024/mpf-e-pf-deflagram-operacao-para-apurar-rombo-contabil-da-empresa-americanas-s-a>. Acesso em: 17 mar. 2025.

NERY JUNIOR, Nelson. **Código de Processo Civil Comentado**. 16. ed. São Paulo: RT, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, 2020. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/

view/89. Acesso em: 19 dez. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Reclamação Judicial. Processo nº 0123456-78.2024.8.19.0001, Relator: Alexandre de Carvalho Mesquita, julgado em 2024. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/Processar-ConsJurisES.aspx?PageSeq=0&Version=1.2.0.30>. Acesso em: 26 dez. 2024.

DECOLONIZANDO O CONCEITO DE
MULHER: INDIGNAÇÃO SOBRE UM
PROCESSO HISTÓRICO DE
SUBALTERNIZAÇÃO

*DECOLONIZING THE CONCEPT OF
WOMAN: INDIGNATION ABOUT A HISTORICAL
PROCESS OF SUBALTERNIZATION*

DECOLONIZANDO O CONCEITO DE MULHER: INDIGNAÇÃO SOBRE UM PROCESSO HISTÓRICO DE SUBALTERNIZAÇÃO¹

*DECOLONIZING THE CONCEPT OF WOMAN: INDIGNATION ABOUT
A HISTORICAL PROCESS OF SUBALTERNIZATION*

*Carla Dandara Pinheiro Alexandrino²
Paulo Roberto Magalhães Feitosa³*

RESUMO

O presente trabalho objetiva decolonizar o conceito de mulher, analisando-o com base nas epistemologias do Sul. Este estudo é essencial para compreender a posição atual da mulher na sociedade, no mercado de trabalho, na política e na família, inserindo-a no papel de protagonista social. A pesquisa utiliza uma abordagem interdisciplinar, combinando análises históricas, sociológicas e jurídicas, com revisão bibliográfica e documental. Destaca a imposição da visão europeia, propõe a valorização das diferenças culturais e epistemológicas dos povos originários e conclui que a decolonização do conceito de mulher deve ser conduzida por mulheres, integrando suas formas de pensar e epistemologias.

Palavras-chave: decolonização; mulher; colonialismo; epistemologias do Sul; subalternidade.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre a decolonização tem se tornado central nas ciên-

1 Data de recebimento: 22/01/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

2 Mestranda em Direito Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduada em Direito e Processo Constitucional pela Faculdade de Tecnologia de Palmas. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Analista Judiciária Área Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Assessora III de Gabinete de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará com atuação em Direito Público. E-mail: carla_dandara@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3151543778981040>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7691-1464>.

3 Mestrando em Direito Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduado em Direito e Processo Penal pela Faculdade de Tecnologia de Palmas. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Delegado de Polícia Civil do Estado do Ceará. E-mail: paulopmf@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0877908404323845>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5068-648>.

cias sociais e humanidades, especialmente no que diz respeito à reavaliação crítica dos legados coloniais na construção de identidades e na organização social. A colonialidade, conceito amplamente discutido por pensadores como Aníbal Quijano (2014), Aimé Césaire (1978) e Walter D. Mignolo (2008), refere-se à continuidade de formas de poder colonial que persistem mesmo após o fim formal do colonialismo, influenciando profundamente as estruturas sociais, culturais e econômicas das sociedades pós-coloniais. É nesse contexto que o conceito de mulher aparece como um dos principais campos de batalha, em que as imposições coloniais se cruzam com as dinâmicas de gênero, resultando em uma visão eurocêntrica da feminilidade.

A imposição de uma lógica colonial sobre os povos subjugados não se restringiu à esfera econômica, mas se estendeu à cultura, à epistemologia e à subjetividade dos indivíduos, especialmente no que concerne ao gênero. A mulher, sob a égide colonial, foi muitas vezes relegada a papéis subalternos e a identidades construídas a partir de uma visão eurocêntrica, que desconsiderava as realidades e os saberes locais. Essa perspectiva não apenas marginalizou as mulheres das sociedades colonizadas, mas também influenciou a forma como a feminilidade e os papéis de gênero foram entendidos e reproduzidos em diversas partes do mundo.

Com o fim formal do colonialismo, novas formas de dominação, sob a roupagem da colonialidade, continuaram a moldar as sociedades, perpetuando desigualdades e hierarquias herdadas do passado colonial. A luta pela decolonização do conceito de mulher, portanto, não é apenas uma questão de revisão histórica, mas um movimento contínuo de resistência contra as imposições culturais e epistemológicas que ainda hoje limitam a compreensão e a experiência da feminilidade.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva realizar um processo de decolonização do conceito de mulher, ou seja, analisar esse conceito tomando por base as epistemologias do Sul. Busca se desvencilhar das amarras científicas impostas pelos impérios coloniais e pela sistemática capitalista, os quais estabeleceram uma posição de subalternidade do feminino, alijando-o do processo de influência no poder e esquecendo de seu papel fundamental para o desenvolvimento da sociedade.

O estudo é imprescindível para entender a posição atual da mulher na sociedade, no mercado de trabalho, na política e na família, objetivando inseri-la no devido papel de protagonista social, não apenas em razão de ser mais numerosa em geral do que os homens, de ser maioria nas Universidades⁴ e no grau de qualificação e de sustentar a maioria das famílias brasileiras, mas em decorrência da destruição da cultura dos povos originários americanos e africanos que, em sua maioria, colocavam-nas em ponto de destaque para a manutenção da comunidade.

⁴ Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, no ano de 2010, 12,5% das mulheres com 25 anos de idade tinham o ensino superior completo. Na mesma faixa etária, apenas 9,95% dos homens tinham nível de escolaridade semelhante (IBGE, 2010).

Vale mencionar que o conceito de mulher foi criado com base no pensamento europeu, o qual, por meio do colonialismo, impôs sua forma de pensar e cultura como meios corretos de apreender a sociedade. O processo colonial relegou as populações locais a uma posição de esquecimento, impondo-as a seguir o padrão Ocidental, independentemente das diferenças regionais.

Segundo afirma Boaventura de Sousa Santos (2018), o conhecimento e, por consequência, os conceitos foram formados do lado privilegiado da linha abissal, para a realidade ali localizada e considerando a historicidade das sociedades ali inseridas. Nesse cenário, a exclusão das mulheres e a sua caracterização como subalternas são processos históricos que necessitam de uma análise crítica e de ações concretas para serem superados.

Logo, o objetivo principal deste artigo é realizar o processo de decolonização do conceito de mulher, destacando a indignação e a resistência frente ao histórico de exclusão. Especificamente, busca explorar como a colonização influenciou a construção do conceito de mulher, analisar a exclusão histórica das mulheres dos direitos civis, sociais e políticos e propor ações de decolonização para minimizar a disparidade de tratamento entre os gêneros.

Para alcançar esses objetivos, o artigo utiliza uma abordagem interdisciplinar, combinando análise histórica, sociológica e jurídica. A pesquisa foi bibliográfica, isto é, consultou artigos já produzidos sobre o tema (Gerhardt; Silveira, 2009) e baseou-se em revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos, como T. H. Marshall, José Murilo de Carvalho, Boaventura de Sousa Santos, Gayatri Chakravorti Spivack, Aníbal Quijano, Walter Mignolo e Raquel Coelho de Freitas. As citações desses autores serão utilizadas para fundamentar os argumentos e proporcionar uma compreensão mais profunda das temáticas abordadas.

Ademais, a pesquisa também foi documental, visto que elenca e contextualiza dispositivos constitucionais e infraconstitucionais da legislação brasileira bem como recorre à base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para complementar o estudo (Gerhardt; Silveira, 2009; Gil, 2008).

2 TEORIA DA DECOLONIZAÇÃO

Antes de se iniciar o processo de decolonização do conceito de mulher, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre o que pode ser entendido por decolonização, sua oposição à colonialidade e sua diferenciação para com a descolonização.

O colonialismo foi um processo de dominação histórica praticado após o fim da Idade Média, com a finalidade de subjugar as colônias, objetivando a satisfação dos interes-

ses das metrópoles. O subjugo ocorreu, principalmente e em caráter inicial, em países da Europa Ocidental e teve como alvo aqueles que se encontravam fora do Velho Mundo, em especial América Latina, África, Oceania e algumas regiões do Oriente Médio.

Iniciado com as Cruzadas e disseminado por meio das grandes navegações, o processo colonial possibilitou que os dominantes se utilizassem dos países tidos como selvagens para fins de desenvolvimento econômico, mas impôs uma dominação mais ampla do que apenas a monetária. Os povos originários tiveram suas culturas, liberdades, conhecimento, território e meios de vida aprisionados, iniciando-se uma dominação voraz que impôs um sentimento de inferioridade e uma necessidade de adaptação à realidade da metrópole. Só assim aquele povo poderia ser considerado civilizado.

No presente ponto, é necessário destacar que o processo de colonização da América do Norte teve características peculiares, mas os povos indígenas daquela região sofreram semelhante violência multifacetária.

No que diz respeito à violência multifacetária imposta pelo colonialismo, o poeta e político caribeno Aimé Césaire (1978), em sua obra “Discurso Sobre o Colonialismo”, faz instigante crítica ao sistema de dominação em questão. Refere-se a este não apenas como um empreendimento político ou econômico, mas como um processo desumanizante que afeta tanto o colonizador quanto o colonizado. Também descreve o colonialismo como fundamentalmente bárbaro, que degrada o colonizador ao incentivar uma visão de mundo baseada na dominação e na violência. O colonizado, por sua vez, é objetificado, chegando a afirmar que “É minha vez de enunciar uma equação: colonização = coisificação” (Césaire, 1978, p. 25).

Nesse contexto, Freitas (2020) indica o caminho que o colonialismo percorreu, impondo formas de pensar e crenças, para estabelecer sua dominação:

[...] três imaginários são construídos e sedimentados para dar-lhe o necessário suporte: primeiro, de que o conflito e a guerra marcaram os contatos iniciais entre os povos autóctones e os conquistadores europeus, como se essa situação de beligerância fosse parte constituinte dos contatos iniciais; segundo, a característica de indígenas como povos bárbaros, cruéis, violentos, canibais e traiçoeiros; terceiro, de que os indígenas impunham resistência no sentido de negação ou oposição ao mundo branco (Freitas, 2020, p. 78).

Desse modo, podemos entender o colonialismo como o mecanismo utilizado para impor o domínio da metrópole sobre os colonizados, visto que destruiu culturas, impôs a morte de povos originários, estabeleceu domínio de classes e padronizou o que se

tinha por civilidade, assentando uma homogeneidade do modelo social, no qual o ideal perseguido era o praticado pela Europa.

Com as Revoluções de Independência, o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação das Organização das Nações Unidas, a maioria das relações de colonialismo foram superadas. Em seu lugar, entretanto, cunhou-se a colonialidade. Diferenciando colonialismo e colonialidade, Freitas e Nóbrega (2022), citando Aníbal Quijano (2014), afirmam que o colonialismo se refere ao sistema político-econômico de dominação de uma nação sobre outra. Colonialidade, por sua vez, possuiria um caráter mais amplo e duradouro, consistindo na imposição de um padrão social e institucional, em que a sociedade colonizadora é o padrão de desenvolvimento, cultura, conhecimento, estética e moral a serem seguidos. A colonialidade impõe, assim, uma forma de dominação mais duradoura, a qual relega o dominado a tal posição.

Assim, a dominação formal foi superada, porém os povos subordinados continuaram sendo controlados. O capitalismo substituiu o colonialismo e estabeleceu uma relação de dominação em que as antigas colônias se tornaram países de Terceiro Mundo ou, conforme entendimento mais recente, países subdesenvolvidos. A escravidão formal foi abolida, mas a exploração da mão de obra desqualificada fixada (Freitas; Nóbrega, 2022).

Além disso, o conhecimento, desde a época do colonialismo, foi pensado sobre e para a realidade Ocidental, renegando os saberes locais. Era comum a elite da colônia enviar seus filhos para cursar o ensino superior no Velho Mundo. Logo, quando voltavam, aplicavam o aprendizado ali apreendido, desconsiderando as peculiaridades da realidade local e, por consequência, reduzindo sequencialmente a produção da razão natal (Freitas; Nóbrega, 2022).

Nesse ínterim, surgiu a necessidade de superar a colonialidade, a qual foi criticada em razão da imposição de conhecimento acima relatada. Tal superação foi chamada de descolonização, porém esta seria realizada pelos próprios europeus, os quais deveriam criticar o pensamento colonial e recriar o conhecimento considerando os saberes do Sul, como defendiam Foucault e Deleuze (Spivack, 2010). Desse modo, o novo conhecimento ainda seria formado pelo povo dominante, mesmo que se tentasse considerar a realidade da colônia.

Criticando a forma de pensar descolonial, Quijano afirma que:

La crítica del paradigma europeo de la racionalidad/modernidad es indispensable. más aún, urgente. Pero es dudoso que el cambio consista en la negación simple de todas sus categorías; en la disolución de la realidade en el discurso; en la pura negación de la idea

y de la perspectiva de totalidad en el conocimiento. Lejos de eso, es necesario desprenderse de las vinculaciones de la racionalidad-modernidad con la colonialidad, en primer término, y en definitiva con todo poder no constituido en la decisión libre de gentes libres. Es la instrumentalización de la razón por el poder colonial, en primer lugar, lo que produjo paradigmas distorsionados de conocimiento y malogró las promesas liberadoras de la modernidad. La alternativa, en consecuencia, es clara: la destrucción de la colonialidad del poder mundial. En primer término, la descolonización epistemológica para dar paso a una nueva comunicación intercultural, a un intercambio de experiencias y de significaciones como base de otra racionalidad que pueda pretender, con legitimidad, alguna universalidad. Pues nada menos racional, finalmente, que la pretensión de que la específica cosmovisión de una etnia particular sea impuesta como la racionalidad universal, aunque tal etnia se llame Europa Occidental. Porque eso, en verdad, es pretender para un provincialismo el título de universalidad (Quijano, 2014, p. 69-70).

Destarte, como superação ao descolonialismo, surge o decolonialismo, em que os pensamentos latino-americano e africano são colocados em centralidade. Busca produzir o conhecimento a partir de uma virada epistêmica, que deixa de ter o pensamento europeu como padrão e busca estabelecer a realidade originária como norteadora da produção da racionalidade.

Walter D. Mignolo (2008), um dos principais teóricos do decolonialismo, defende a valorização das diferenças entre os indivíduos, não os sujeitando a uma visão única eurocêntrica, o que seria possível por meio de uma pluriversalidade, que significaria a defesa da igualdade humana em detrimento das diferenças humanas, sendo uma reivindicação frequentemente feita por aqueles que ocupam posições privilegiadas na política de identidade no poder. Isso não quer dizer que para produzir conhecimento ou exarar teorias adequadas ao pensamento local precisa-se pertencer a tais comunidades, mas que este conhecimento seja produzido levando em consideração as peculiaridades e a forma de pensar destas, excluindo-se a imediata submissão à metodologia científica europeia e necessariamente aplicando a desobediência epistêmica ao “eurocentrismo”.

Para Mignolo (2008), logo, o eurocentrismo não se refere a um local geográfico específico, mas à supremacia de uma forma de pensamento baseada nas culturas grega e latina e nas seis línguas europeias e imperiais da modernidade; em outras palavras, modernidade/colonialidade.

Outrossim, para decolonizar, o foco deve ser a visão dos subalternos, sua forma de

pensar e sua episteme. É nesse contexto que este artigo busca analisar o conceito de gênero feminino.

3 MULHER E TRABALHO: PROCESSO DE EXCLUSÃO E INCLUSÃO SOCIAL

No âmbito do trabalho, o gênero feminino saiu da convivência doméstica para produzir economicamente em sociedade após a Revolução Industrial. O desenvolvimento fabril exigiu que mulheres e crianças passassem a laborar ao lado dos homens, como forma de garantir o sustento mínimo da família.

Nesse sentido, Oliveira e Furtado (2014) afirmam que, historicamente, as mulheres estiveram vinculadas a atividades domésticas e funções que não exigiam força física ou elevada racionalidade. Gradualmente, ingressaram no mercado formal de trabalho, não por demandas advindas de direitos sociais ou de igualdade de gênero, mas principalmente por necessidades econômicas. Durante a Revolução Industrial, a crescente busca por produtos e a maior produção levaram mulheres e crianças a trabalharem nas fábricas, em condições insalubres e com baixos salários. Na Europa, a Segunda Guerra Mundial aumentou a oferta de trabalho e resultou na participação compulsória das mulheres no mercado.

De modo semelhante, no Brasil, a mulher ingressou nos espaços públicos no começo do século XX, ao participar do trabalho fabril. Antes disso, era relegada aos afazeres domésticos, salvo as mulheres negras, que, em decorrência da escravidão, eram inseridas nas mais diversas formas de trabalho (Oliveira; Furtado, 2014).

Nesse cenário, apenas com o Código Eleitoral de 1932 (Brasil, 1932) foi concedido o direito ao voto às mulheres, o qual previa, em seu artigo 2º, que era considerado eleitor o cidadão maior de 21 anos, independentemente do sexo. O artigo 121 do citado diploma normativo (Brasil, 1932), entretanto, previa que a mulher poderia se abster desse direito, o que não era permitido aos homens.

Com relação aos direitos trabalhistas, a Constituição de 1934 (Brasil, 1934) proibia tanto a diferenciação salarial em decorrência do sexo quanto o trabalho da mulher em indústrias insalubres, demonstrando um caráter protetivo que foi logo revisado pela Constituição de 1937 (Brasil, 1937), a qual retirou a previsão de igualdade salarial. Em decorrência disso, foi editado o Decreto-lei nº 2.548, de 1940 (Brasil, 1940), que, em seu artigo 2º, previu expressamente a possibilidade de a mulher ganhar até 10% a menos que os homens no exercício das mesmas funções.

Nesse período, Pena (1981) revela que a intervenção do Estado no trabalho feminino tinha como objetivo a proteção da família, especificamente um modelo familiar

dependente do salário do homem e dos serviços domésticos da mulher. A autora ressalta que a Conferência de Santiago, ratificada pelo Brasil, proibia o trabalho feminino em atividades prejudiciais à moralidade. Dessa forma, as mulheres eram frequentemente mantidas como reserva de mão de obra, ficando muitas vezes desempregadas e, quando empregadas, trabalhavam sob condições especiais, diferentes das dos homens.

Destaca-se que, nos termos do artigo 242, do Código Civil de 1916 (Brasil, 1916), era vedado ao gênero feminino exercer uma profissão sem autorização do marido, disposição esta vigente até 1962 (Brasil, 1962), com a edição do Estatuto da Mulher Casada.

Foi somente com a Constituição de 1988 que a igualdade material entre os gêneros foi alçada a direito fundamental, a teor do *caput* de artigo 5º. A Lei Fundamental estabeleceu inclusive diversas discriminações positivas em favor da mulher, como licença-maternidade (artigo 7º, inc. XVIII), proteção do mercado de trabalho da mulher (artigo 7º, inc. XX) e restabelecimento da vedação à diferença salarial decorrente do gênero (artigo 7º, inc. XXX) (Brasil, 1988).

Apesar dos lentos avanços legislativos, a situação laboral da mulher passou por extensa mudança social. Ao longo do século XX, a diminuição da fecundidade contribuiu para facilitar a participação feminina no mercado de trabalho. A presença de filhos é um fator que dificulta essa participação e, com a redução do número destes, esse fenômeno se torna mais evidente. Além disso, o aumento do grau de instrução e da formação profissional, juntamente à diluição dos papéis tradicionais de gênero, permitiu que as mulheres assumissem funções que anteriormente lhes eram negadas (Oliveira, 2014).

Embora se observe o crescente grau de instrução e de participação no mercado de trabalho, a paridade remuneratória ainda não é uma realidade. Conforme dados extraídos da terceira edição do estudo “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o rendimento das mulheres, no ano de 2022, representava 78,9% do auferido pelos homens (IBGE, 2024).

O citado estudo, por outro lado, ressalta que as mulheres eram, em 2022, 60,3% dos formandos das graduações presenciais. Com base nestes dados, apesar do grau elevado de instrução, infere-se que o gênero feminino enfrenta outras dificuldades para ter sucesso profissional equivalente ao gênero masculino. Entre esses fatores, podem ser citados o número de horas que a mulher despense semanalmente nos cuidados de casa e de pessoas, sendo de 21,3 horas semanais, frente a 11,7 horas gastas pelos homens; a quantidade de mulheres empregadas, à procura de emprego e disponíveis para trabalhar, é apenas de 53,3%, situação distinta de 73,2% dos homens em igual situação; e 28% das mulheres em idade produtiva exercem trabalho com jornada parcial de tempo, enquanto apenas 14,4% dos homens exercem atividades em tempo semelhante (IBGE, 2024).

Como consequência dessa disparidade, apenas 39,3% dos cargos gerenciais são ocupados por mulheres no âmbito privado. Já no âmbito público, em novembro de 2023, 41,2% dos 87.887 cargos e funções comissionados da administração direta, autárquica e fundacional, pertencentes ao Governo Federal, eram ocupados por mulheres. Esses números advêm do mesmo estudo estatístico do IBGE, que cita dados do Painel de Raio X do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (IBGE, 2024).

Desse modo, nota-se que o trabalho serviu historicamente como instrumento de inclusão da mulher no âmbito público, permitindo sua saída do lar e a inserção nos mais diversos setores. Apesar disso, o instituto laboral denota a realidade inferiorizante enfrentada pelo gênero feminino, que permanece e lida com vários obstáculos para alcançar o pleno desenvolvimento ou situação isonômica em comparação com a realidade de trabalho dos homens.

4 DECOLONIZANDO O CONCEITO DE MULHER

Culturalmente, a mulher ocupou espaços diversos nas diferentes sociedades ao longo da história, não sendo possível estabelecer uma padronização de como eram vistas ou do papel que exerciam na comunidade. Tal padronização foi possível com a disseminação do modelo Ocidental, o qual estabeleceu o gênero feminino como inferior. Essa posição foi herdada do Império Romano, quando a maioria das mulheres se restringia a administrar o lar, enquanto os homens exerciam o comércio ou iam para a guerra.

Nas sociedades tradicionais pré-colombianas, o gênero feminino não se restringia às atividades domiciliares, pois atuava também no âmbito da espiritualidade e da política. Especificamente analisando a situação da mulher nas sociedades Incas, Irene Silverblatt (1987) esclarece que elas desempenhavam um relevante papel no funcionamento das esferas doméstica e política. Além disso, eram participantes fundamentais da produção agrícola, da confecção de têxteis e da realização de cerimônias rituais, atividades estas essenciais para a manutenção do equilíbrio cósmico. As mulheres também ocupavam posições específicas como sacerdotisas e participavam de atividades religiosas patrocinadas pelo Estado, o que reafirmava sua importância dentro da hierarquia social (Silverblatt, 1987).

De forma semelhante, as sociedades indígenas da América Portuguesa viam a mulher como um ser mítico, ligada à fertilidade, à sabedoria, à ancestralidade e ao sagrado, como bem esclarece Calixto (2019), ao descrever que a mulher tinha seu espaço e funções bem definidos na aldeia, sendo ouvidas nas tomadas de decisões e priorizadas em algumas escolhas. Ocorre que, ao chegar no Novo Mundo, o povo ocidental impôs sua visão, e uma das visões coagidas foi a da mulher como um ser inferior, dotado de menor

capacidade, sem direitos e sem aptidão produtiva, dependente da vontade do homem da família e relegada à subalternidade.

Tal posição pode ser apreendida no posicionamento apresentado por T. H. Marshall, o qual em sua obra “Cidadania, Classe Social e Status”, de meados do Século XX, afirmava que o *status* de cidadão era aplicável apenas aos homens, uma vez que as mulheres se encontravam em situação peculiar (Marshall, 1967). O autor retrata uma realidade na qual direitos sociais só foram implementados em favor de mulheres, crianças e idosos, na medida em que estes eram tidos como desprovidos de meios próprios de se protegerem, devendo o Estado garantir tal amparo. Os verdadeiros cidadãos não precisavam ser favorecidos, pois possuíam os meios para tanto e, por isso, eram alçados à condição de cidadania reconhecida. Ele afirmava, assim, que as “mulheres eram protegidas porque não eram cidadãs. Se desejassem gozar da cidadania com todos os seus direitos, tinham de desistir da proteção” (Marshall, 1967, p. 73).

Outrossim, ao analisar a teoria política liberal adotada pelos dominantes e utilizada como método de colonização, Boaventura Sousa Santos (2018), partindo da hegemonia masculina, branca e europeia, cunha o conceito de não-cidadãos. Estes seriam os que se encontram fora do pacto protetivo existente com o Estado e com os demais cidadãos, podendo ser de três tipos: a) não-humanos: aqueles que não são seres humanos dotados de vida, como Deus e a natureza; b) sub-humanos: aqueles inferiores, como por muito tempo foram vistas mulheres e indígenas; e c) humanos disfuncionais: aqueles que não possuem autonomia, como o trabalhador subjugado ou a pessoa com deficiência.

Para o autor português, o conceito de sub-humanos justificou a colonização, que se fundou na ideia de que era preciso levar desenvolvimento para os selvagens. Se estes indivíduos não eram humanos iguais ao homem branco europeu não podiam ser considerados cidadãos (Santos, 2018).

Posição semelhante era a imposta às mulheres, pois, segundo a perspectiva referida pelo eminente professor, a sub-humanidade da mulher precede o capitalismo e é instrumentalizada tanto pelo capitalismo quanto pelo colonialismo. Esses sistemas criam formas adicionais de exploração e dominação, combinando colonialismo, capitalismo e patriarcado. Dessa forma, a mulher enfrenta uma exploração condensada devido à combinação de várias formas de dominação que ela vivencia (Santos, 2018).

Nesse contexto, objetivando retirar o gênero feminino de tal posição, com o avanço do decolonialismo e sua teorização, teóricos passaram a enfrentar o objeto de estudo do presente artigo, nas últimas décadas do século XX. Dentre estes, pode-se citar Gayatri Chakravorty Spivack (2010), filósofa indiana que busca, a partir do conhecimento elaborado por uma mulher residente abaixo da linha abissal, colocar o feminino fora da posição de inferioridade imposta pela cultura europeia.

Em sua obra “Pode o Subalterno Falar?”, Spivack (2010) afirma que aquele é alijado à posição de objeto de estudo, sem lugar de fala, sem ser ouvido e servindo apenas para ser usado como meio pelos intelectuais, motivo pelo qual se faz necessário estabelecer uma crítica e mudança de posicionamento. Assim, como mulher intelectual, a autora indiana afirma que devem ser criados espaços e condições para a autorrepresentação e para questionar os limites representacionais, além de refletir sobre o próprio lugar de enunciação e a cumplicidade no trabalho intelectual (Spivack, 2010).

Nesse quadro de necessidade de decolonização do conceito de mulher, Spivack (2010) afirma que a tradição masculina e a construção histórica de gênero prejudicam o objetivo buscado, gerando uma ciência que ofende as variedades feministas e ocasionando uma transgressão maior da clarividência do sujeito subalterno feminino. Essa situação só pode ser resolvida pela fala das próprias mulheres e por meio de uma análise da produção Ocidental que considere o contexto imperialista em que o conhecimento está inserido, não negando a contribuição do conhecimento tradicional, mas indicando a necessidade de consideração deste, levando em consideração o contexto histórico e geopolítico em que foi criado.

Para melhor abordar o tema, Spivack (2010, p. 91) apresenta o estudo do feminino realizado por Freud, o qual, sob a masculinidade imperialista, construiu a mulher como sujeito de histeria, ideia também utilizada para a construção da “mulher do Terceiro Mundo”. Essas ideias precisam ser estudadas para serem aprendidas, entendidas e só posteriormente desaprendidas, como forma de desconstruir tais posicionamentos.

Exemplificando tais realidades, a autora apresenta o caso da abolição britânica do sacrifício das viúvas, de 1829, ocorrido na Índia, que demonstra como os homens brancos ideais europeus estariam salvando as mulheres pretas de homens pretos. Essa abolição, entretanto, desconsiderou a cultura indiana e demonstrou a ausência de escuta das mulheres (Spivack, 2010).

Desse modo, nota-se que uma decolonização do conceito de mulher só é possível quando realizada por ser pertencente ao feminino que integra o grupo alijado, fora da produção do conhecimento Ocidental, e que se baseia em formas de posicionamento que prestigiem o conhecimento e a realidade local.

À vista disso, sugere-se o conceito decolonial de mulher como o ser propulsor da sociedade, responsável pela gestação da vida, que compõe a maioria numerosa, responsável e produtiva da comunidade, sendo necessário na tomada das decisões norteadoras do grupo e que tem relação com o poder, o prazer, o espiritual e o mando.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de decolonização do conceito de mulher, conforme abordado neste artigo, revela a necessidade urgente de revisitar e reformular as bases epistemológicas que sustentam as noções de gênero, influenciadas historicamente pelo colonialismo e pelo capitalismo. A pesquisa evidencia que o conhecimento tradicionalmente aceito, desenvolvido e imposto pelas metrópoles coloniais, relegou a mulher a uma posição de subalternidade, desconsiderando as contribuições fundamentais das mulheres para o desenvolvimento social e cultural das sociedades originárias.

Ao longo da análise, foi demonstrado como a colonização não apenas subjugou economicamente os povos colonizados, mas também impôs uma visão eurocêntrica de mundo, que desvalorizou e invisibilizou os saberes e as práticas locais. Ademais, a influência europeia estruturou uma hierarquia de gênero que perpetuou a marginalização das mulheres, impondo-lhes papéis limitados e restritivos. No entanto, quando Irene Silverblatt (1987) analisa as sociedades pré-colombianas, como as Incas, nota que as mulheres desempenhavam papéis centrais tanto na esfera doméstica quanto na política, participando ativamente da produção agrícola, da confecção de têxteis e de rituais religiosos.

A obra de Manuela Carneiro da Cunha (2013) corrobora essa visão, destacando a importância das mulheres nas sociedades indígenas brasileiras, pois eram respeitadas como figuras de sabedoria e liderança. Contudo, a chegada dos colonizadores europeus impôs um modelo patriarcal e eurocêntrico, rebaixando o *status* das mulheres e limitando suas contribuições ao âmbito doméstico. Este artigo mostrou que tal rebaixamento foi sustentado por teorias políticas e sociais ocidentais, como as de T. H. Marshall (1967), que historicamente excluíram as mulheres do conceito de cidadania plena.

Para superar essa herança colonial, é necessário adotar uma perspectiva decolonial, como propõem os teóricos Gayatri Chakravorty Spivack (2010) e Walter D. Mignolo (2008). Spivack (2010) enfatiza a importância da autorrepresentação e da criação de espaços onde as vozes subalternas possam ser ouvidas e respeitadas. Mignolo (2008), por sua vez, defende a necessidade de uma pluriversalidade, em que diferentes formas de conhecimento e racionalidade sejam valorizadas igualmente, sem a imposição de uma visão eurocêntrica dominante.

Portanto, a decolonização do conceito de mulher exige uma revisão crítica dos saberes tradicionais, incorporando as perspectivas e as experiências das mulheres que foram historicamente marginalizadas. É imprescindível que essa revisão seja conduzida não apenas por intelectuais comprometidos com a justiça social, mas também por

mulheres das comunidades subalternas, garantindo que suas vozes e conhecimentos sejam reconhecidos e valorizados.

A construção de um novo conceito de mulher deve considerar sua centralidade na sociedade, em que ela seja reconhecida como um ser fundamental para a continuidade da vida, para a manutenção da cultura e para o equilíbrio social. É preciso superar a visão limitada e opressiva imposta pelo colonialismo e pelo patriarcado, avançando-se para uma sociedade na qual as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e potencialidades.

Conclui-se, portanto, que a decolonização do conceito de mulher não é apenas uma tarefa acadêmica, mas um imperativo social e político. Somente por meio da valorização das epistemologias do Sul e da inclusão efetiva das vozes femininas subalternas é que será possível construir uma sociedade mais justa e equitativa, na qual as mulheres possam finalmente ocupar seu lugar de protagonismo. Essa conclusão reafirma a importância de continuar explorando e expandindo o campo de estudos decoloniais, com a finalidade de se promover uma transformação profunda nas estruturas de conhecimento e poder que moldam as sociedades.

DECOLONIZING THE CONCEPT OF WOMAN: INDIGNATION ABOUT A HISTORICAL PROCESS OF SUBALTERNIZATION

ABSTRACT

This study seeks to decolonize the concept of woman by analyzing it through the lens of Southern epistemologies. This research is crucial to understanding the current position of women in society, the labour market, politics, and the family, framing them as social protagonists. The study employs an interdisciplinary approach, combining historical, sociological, and legal analyses, alongside a literature and documentary review. It highlights the imposition of the European perspective, advocates for the appreciation of the cultural and epistemological differences of indigenous peoples and concludes that the decolonization of the concept of woman should be led by women, integrating their ways of thinking and epistemologies.

Keywords: decolonization; woman; colonialism; epistemologies of the South; subalternity.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm. Acesso em: 13 ago. 2024.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.548, de 31 de agosto de 1940. Faculta a redução do salário mínimo nos casos e nas condições que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 set. 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2548-31-agosto-1940-412576-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Faculta%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20do%20sal%C3%A1rio,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 14 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/////LEIS/L3071.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/4121.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.
- CALIXTO, Lunara Abadia Gonçalves. Vozes das mulheres indígenas em Eliane Potiguara e em Graça Graúna. **Revista trama**, v.15, n. 36, p. 50-59, 2019. DOI: <https://doi.org/10.48075/rt.v15i36.22354>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/trama/article/view/22354>. Acesso em: 13 ago. 2024.
- CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. 1. ed. Lisboa: Nova Fronteira, 1978.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2013.
- FREITAS, Raquel Coelho de. **Indignação e conhecimento: para sentir-pensar o direito das minorias**. Fortaleza: Edições UFC, 2020.
- FREITAS, Raquel Coelho; NÓBREGA, Luciana Nogueira. **Indignação epistêmica e decolonização do conceito de minorias**. FREITAS, Raquel Coelho de. (org.). 1. ed. Fortaleza: Mucuripe, 2022.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. [E-book]. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Estatísticas de gênero. **IBGE** [site], 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-1,1,2,-2,3,4,13,48,128&ind=4699>. Acesso em: 27 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Estatísticas de gênero – Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3. ed. **IBGE** [site], 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade**, n. 34, p. 287-324, 2008. Disponível em: <https://mih.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2023/12/Desobediencia-epistemica.-Walter-Mignolo-1.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024.

OLIVEIRA, João Mateus Silva Fagundes; FURTADO, Natália Maria Reis Oliveira. Mulher e trabalho: igualdade material e formal – uma utopia necessária. **Revista Thesis Juris**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 75–91, 2014. DOI: 10.5585/rtj.v3i1.142. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9177>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PENA, Maria Valéria Junho. **Mulheres e trabalhadoras**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

QUIJANO, Aníbal. **Textos de fundación**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2014.

SANTOS, Boaventura Sousa. O Desafio de trabalhar a cidadania a partir de uma perspectiva inovadora. In: **Na oficina do sociólogo: aulas 2011-2016**. São Paulo: Cortez, 2018.

SILVERBLATT, Irene. **Moon, sun, and witches: gender Ideologies and class in Inca and colonial Peru**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

SPIVACK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

A FORMAÇÃO DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
CEARÁ DURANTE O VITALICIAMENTO:
REFLEXOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO
ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA

*THE TRAINING OF MEMBERS OF THE
PUBLIC MINISTRY OF THE STATE OF CEARÁ
DURING TENURE: REFLECTIONS ON THE
DEMOCRATIZATION OF ACCESSTO THE
JUSTICE SYSTEM*

A FORMAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ DURANTE O VITALICIAMENTO: REFLEXOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA¹

*THE TRAINING OF MEMBERS OF THE PUBLIC MINISTRY OF THE STATE
OF CEARÁ DURING TENURE: REFLECTIONS ON THE DEMOCRATIZATION
OF ACCESS TO THE JUSTICE SYSTEM*

Greicianny Cordeiro²

Luiz Alcântara Costa Andrade³

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 conferiu várias garantias ao Ministério Público, dentre elas a vitaliciedade, alcançada após dois anos de exercício, cuja perda do cargo, somente pode ocorrer mediante sentença judicial transitada em julgado. Propõe a presente pesquisa estudar como se dá o processo de vitaliciamento dos membros do Ministério Público do Estado Ceará, analisando seus reflexos e contribuições para a democratização do acesso ao sistema de justiça. A pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. Em sede de resultados, constata-se que a instrumentalização do processo de vitaliciamento dos membros do *parquet* cearense lhes propicia uma formação adequada a torná-los aptos para um eficaz desempenho de suas funções institucionais quando do ingresso na carreira, notadamente aquelas previstas no art. 127 da CF/88.

Palavras-chave: Ministério Público; vitaliciamento; democracia; acesso ao sistema de justiça.

1 Data de recebimento: 15/02/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

2 Promotora de Justiça no Ceará. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará e pela Universidade de Fortaleza. Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Membro do quadro de docentes da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP). Escritora com diversos livros publicados. Email: greiciannycarvalho@gmail.com. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2918-5403>.

3 É graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1987). Atualmente é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. É especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional. Membro do quadro de docentes da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP). Professor. Palestrante em eventos nas áreas de Direito Administrativo, constitucional, crimes contra a Administração pública, Crime Organizado e Controle Externo das Administrações Públicas. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas (MPPP) pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC). Email: luizalcantara2006@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5233-3451>.

1 INTRODUÇÃO

Analisar o perfil, garantias e atribuições do Ministério Público é tão desafiador quanto definir sua origem. Garcia (2014, p. 63) anota que desde os primórdios da civilização egípcia identificava-se o funcionário real *magia*⁴, que tinha como atribuição denunciar os infratores, participar dos atos de instrução, zelar pelos interesses do soberano e proteger os cidadãos pacíficos; da parte dos gregos, anota sobre a existência de *thesmotetis* ou *desmodetas*, sobre quem recaía a responsabilidade de velar pela correta aplicação das leis; relata ainda, sobre a existência dos *advocatus fisci* e os *procuratores caesaris* que tinham como função defender o estado romano e o tesouro do Caesar, e, por derradeiro, os *éforos*, de Esparta, encarregados do *jus acusationes* e do equilíbrio entre o poder real e o poder senatorial.

No cenário atual, várias facetas devem ser consideradas para melhor compreensão das atribuições do Ministério Público e à formação de seus membros, inclusive no que se refere aos critérios para o acesso à carreira, em especial pelas diferenças estruturais que se apresentam nos sistemas de justiça, advertindo Garcia (2014, p. 66) que no modelo do *common law*, de origem anglo-saxônica, o recrutamento pode ocorrer por meio de eleição ou contratação direta, ao passo que no sistema *civil law*, de tradição romana, o acesso aos cargos geralmente se dá por meio de aprovação em concurso público, com ou sem frequência em escolas especializadas, modelo adotado no Brasil.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um papel de destaque que jamais lhe fora atribuído pelas constituições anteriores, definindo-o como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme consta do art. 127 da CRFB/1988 (Brasil, 1988).

Sendo relevantes tais funções, notadamente a defesa do regime democrático, restou assegurada à instituição a independência e autonomia financeira e administrativa, e aos seus membros as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos, nos mesmos contornos daquelas conferidas aos integrantes do Poder Judiciário brasileiro, o que evidencia a preocupação do constituinte originário na concepção e materialização de uma instituição voltada para defesa dos relevantes interesses da sociedade, despartada dos controles financeiros e políticos do Poder Executivo.

O processo de construção de uma instituição responsável pela defesa da ordem jurídica e do regime democrático, para ficar nesses dois exemplos, não foi simples, e muito menos consensual, principalmente quando lançamos luzes nos ensinamentos de Carva-

4 Funcionário real do Faraó que possuía amplas funções, dentre elas, repreender criminosos e proteger o homem justo.

lho (2003, p. 37), ao reconhecer que o pensamento da elite portuguesa foi reproduzido na colônia, à sua imagem e semelhança. A elite brasileira, na primeira metade do século XIX, foi treinada em Coimbra, tornando-se parte do funcionalismo público, sobretudo na magistratura e no exército.

O registro histórico desses fatos importa para compreender as resistências a qualquer transformação do sistema de justiça brasileiro e da formação de seus integrantes, fato bem delineado por Koerner (1998, p. 36), que, analisando a reforma do Poder Judicial à luz da Lei de 3 de dezembro de 1841, afirma que os magistrados eram subordinados administrativamente ao presidente da província, sendo o chefe de polícia hierarquicamente superior aos juízes de direito e aos juízes municipais, e que, inclusive, expedia ordens para que procedessem a investigações, e também controlando sua atuação.

Em tempos mais atuais e analisando o fenômeno do “coronelismo”, Leal (2012, p. 63-64) é taxativo no que se refere à indicação dos funcionários estaduais que desempenhavam suas funções nos municípios e, a depender do prestígio que gozava os chefes municipais, maior o seu poder para indicar correligionário para ocuparem cargos estratégicos, a exemplo de professores primários, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, servidores da saúde, etc... o que nos revela o grau de dependência do Ministério Público em relação Poder Executivo.

Assim, assegurar ao Ministério Público novas funções institucionais não contempladas pelos textos constitucionais anteriores, superando compreensões advindas do contexto colonial republicano, afastando-o da ingerência do Poder Executivo e das forças políticas que porventura venham a ser contrariadas por sua atuação, não foi e continua não sendo tarefa fácil, inclusive no âmbito interno da própria Instituição.

Exemplificando, a vitaliciedade, somada à inamovibilidade e à irredutibilidade de vencimentos, são garantias institucionais que conferem ao membro do Ministério Público, pelo menos, em tese, a sua liberdade de atuação para a consecução das atribuições que lhes são outorgadas a nível constitucional e infraconstitucional, com possibilidade de limitação de sofrer inferências externas e mesmo internas no seu agir cotidiano.

Diante disso, propõe-se a presente pesquisa analisar como se dá o processo de vitaliciamento dos membros do Ministério Público do Estado Ceará, a partir da promulgação da CF/88, analisando seus reflexos e contribuições para a democratização do acesso ao sistema de justiça.

A relevância do assunto se justifica pelo fato de a Constituição Federal de 1988 ter promovido uma modificação na estrutura e atribuições do Ministério Público, sendo garantida a vitaliciedade de seus membros após dois anos de exercício, somente podendo ocorrer a perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, daí porque, a importância de compreender como a instituição vem promovendo a formação

de seus membros de maneira a justificar a existência de tão significativa garantia, notadamente quando a CRFB lhe impõe o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, sem olvidar a necessidade de promover a democratização do acesso à justiça.

A partir da pesquisa feita, questiona-se: em que medida o processo de vitaliciamento promovido pelo Ministério Público do Estado do Ceará contribui para a formação dos novos membros que ingressam em seus quadros, de modo a efetivar a democratização do acesso à justiça? Este é o objetivo geral. Quanto ao objetivo específico, será investigado como ocorre o processo de vitaliciamento dos promotores e promotoras de justiça cearenses, diante de seu compromisso de cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, as leis e os tratados internacionais.

No aspecto da formação aqui se revela, para os dias atuais, uma certa desimportância ou distanciamento institucional em relação aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil é parte, inclusive aqueles com *status* de normas materialmente constitucionais, e que, além de especificarem diversos direitos não previstos no corpo da constituição, inclusive no que se refere ao acesso à justiça, servem de parâmetros para o já conhecido controle de constitucionalidade, bem como, para realização do controle de convencionalidade, compatibilizando o arcabouço normativo interno com as normas internacionais, em consonância com as reiteradas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), e em decorrência das costumeiras violações a direitos humanos constadas no Brasil.

Com efeito, feitas as considerações de ordem introdutórias, afirma-se que a pesquisa é bibliográfica e documental, mediante a análise da legislação constitucional e infraconstitucional vigente e anterior à CF/88, artigos científicos e periódicos. Em termos de abordagem, classifica-se como pesquisa qualitativa, uma vez que se propõe a apreciar os aspectos gerais e específicos do fenômeno investigado, o que se dará tanto no campo teórico quanto empírico. Quanto à finalidade, trata-se de pesquisa descritiva, buscando-se descrever o fenômeno da instrumentalização do processo de vitaliciedade dos membros do Ministério Público do Estado do Ceará. O método utilizado será o hipotético-dedutivo, partindo-se do geral para o particular.

A primeira seção consiste em uma análise acerca da estruturação do Ministério Público no constitucionalismo brasileiro, bem como das garantias asseguradas aos seus membros com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na sequência, a partir do estudo da legislação atinente ao processo de vitaliciamento, será averiguado como ele se instrumentaliza no âmbito do Ministério Público cearense e como se dá a formação de seus membros com vistas à democratização do acesso à justiça e à efetivação das funções institucionais relacionadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2 AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONFERIDAS PELA CF/88

Para que o Ministério Público pudesse cumprir as diversas atribuições que lhe foram conferidas pelo legislador constituinte de 1988, seria necessário fixar determinadas garantias aos seus membros, de modo a que pudessem exercer suas funções sem que viessem a sofrer pressões externas (De Moraes, 1996, p. 88).

O processo de maturação política e social para constitucionalização dessas garantias não foi automático e muito menos fruto do desejo romântico do Poder Constituinte, pelo contrário, foram séculos de amadurecimento e conflitos, e decorreu, principalmente, da luta renhida pela redemocratização do país. A necessidade de se democratizar o judiciário brasileiro e assegurar a existência de uma instituição independente para defesa das causas coletivas, foram moldando e estruturando o Ministério Público tal como o vemos na atualidade.

Registra Silva (2001, p. 31) que neste contexto de lutas, se destaca o empenho dos membros do Ministério Público, em todo o país, na defesa de um projeto institucional, o que foi recebido com desagrado por juristas e combatido por delegados de polícia na Constituinte e, posteriormente, nos Estados. Essa realidade continua atual, notadamente em relação a discussões que importam em atribuições que reforçam posições de poder, a exemplo do poder de investigação criminal, controle externo da atividade policial e celebração de acordos de colaboração premiada.

Por outro lado, após fracassadas tentativas da esquerda brasileira de fazer o enfrentamento do regime militar através da luta armada, Silva (2001, p. 32) esclarece sobre a descoberta do Poder Judiciário como espaço de luta institucional, inaugurando práticas de intervenção e participação na administração pública, com destaque para implementação de conselhos comunitários inicialmente implantados nas administrações locais de esquerda, posteriormente, ampliados e consolidados como espaço democrático de definição e fiscalização de políticas públicas.

Pois bem, diante da explosão de litígios e da necessidade de democratizar o acesso à justiça, o fortalecimento do Ministério Público parecia ser algo consensual, e com base em propostas construídas a partir do Ministério Público de São Paulo, que se apoiavam nos mesmos argumentos ainda hoje correntes entre promotores de justiça, de que as organizações civis careciam de recursos e condições para defesa de causas públicas e coletivas no Brasil, advogando a defesa de uma instituição que o fizesse em nome da sociedade (Silva, 2001, p. 36).

Para tal desiderato, veio o desenho de garantias conferidas aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, previstas no art. 128, § 5º. I: a)

vitaliciedade, após dois anos de exercício, somente podendo ocorrer a perda do cargo por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, comportando exceção em caso de interesse público, por decisão da maioria absoluta do órgão colegiado competente do Ministério Público, assegurando-se a ampla defesa; c) irredutibilidade de subsídio (Brasil, 1988).

Note-se que tais garantias eram asseguradas aos juízes em constituições anteriores, embora com algumas variações. Na Constituição do Império, de 1824, constava nos arts. 153 e 155 que os juízes de direito eram perpétuos, somente perdendo o lugar por sentença. Nela, não havia qualquer menção ao Ministério Público (Brasil, 1824).

Na Constituição republicana de 1891, em seu art. 57, os juízes federais, que faziam parte do Poder Judiciário da União, eram vitalícios, perdendo o cargo somente por sentença judicial (Brasil, 1891). Aqui também não havia qualquer menção ao Ministério Público, referido por meio do Decreto nº 848/1890, em que o chefe do governo provisório Marechal Deodoro da Fonseca organiza a Justiça Federal, estabelecendo o art. 21 que o procurador-geral da República seria nomeado dentre um dos membros do Supremo Tribunal Federal, cargo de natureza vitalícia (Brasil, 1890).

No Decreto nº 1030/1890, o Marechal Deodoro organiza a Justiça do Distrito Federal, dispõe em seu art. 11 que “junto de cada juiz ou Tribunal é instituído um representante do ministério público”. Para os cargos de pretor e de juiz dos feitos da Fazenda Municipal serão nomeados os atuais juízes de direito, juízes substitutos, juízes municipais, promotores públicos e curadores gerais (art. 15.1). Pelo art. 14, são nomeados pelo Presidente da República o pretor e os magistrados vitalícios (Brasil, 1890). Aqui também, a vitaliciedade era garantida tão somente aos magistrados.

Na Constituição de 1934, previa o art. 64, que aos juízes eram asseguradas as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos. No tocante ao Ministério Público Federal, nos termos no art. 95, § 3º, seus membros seriam nomeados mediante concurso, somente perdendo o cargo por força de sentença judicial ou processo administrativo em que lhe fosse assegurada a ampla defesa (Brasil, 1934).

As mesmas garantias foram asseguradas aos juízes pela Constituição de 1937, em seu art. 91, letras “a”, “b” e “c”, não sendo feita referência ao Ministério Público (Brasil, 1937). Na Constituição de 1946, os artigos 125 a 128 do Título III tratam Do Ministério Público e no seu art. 127 estabelece que os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão na carreira mediante concurso público e que não poderão ser demitidos após dois anos de exercício, salvo se houver sentença judiciária ou processo administrativo, assegurada a ampla defesa (Brasil, 1946). Idêntica previsão traz a Constituição de 1967, em seu art. 138§ 1º (Brasil, 1967) e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, em seu art. 95 (Brasil, 1969).

Como se vê, ao longo do constitucionalismo brasileiro, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos foram garantias asseguradas aos membros da magistratura, estendendo-se ao Ministério Público somente com a promulgação da Constituição de 1988, em que pese o fato de alguns textos constitucionais assegurarem uma espécie de estabilidade maior aos membros do Ministério Público, consoante visto acima.

As garantias asseguradas aos integrantes da magistratura e aos membros do Ministério Público, é de se ressaltar, não tem a finalidade “de constituir uma casta privilegiada de funcionários públicos, e sim e tão-somente assegurar a alguns agentes do Estado, apenas em razão das funções que exercem, garantias para que efetivamente possam cumprir seus misteres, em proveito do próprio interesse público”, capazes de propiciar a independência no agir, em conformidade com a lei e sem submissão a interesses de governos ou mesmo de particulares (Martins, p. 245).

Apesar da previsão no texto constitucional de que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, nem todas as propostas para torná-lo imune às ingerências do Poder Executivo foram aprovadas, permanecendo resquícios de sua submissão ao Poder Executivo, detalhe que evidencia sua vulnerabilidade, ainda nos dias atuais, a exemplo da escolha e nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de justiça a nível estadual, pelo Presidente da República e pelos Governadores estaduais, respectivamente.

Garcia (2014, p. 270-271) esclarece sobre tal anomalia afirmando ser uma das poucas máculas que ainda recaem sobre a estrutura organizacional do Ministério Público no Brasil, ou seja, a desaconselhável participação do chefe do Executivo na escolha do Procurador-Geral, sendo inegável a pressão que sobre ele será exercida sempre que pretender a recondução. Para exemplificar, o autor relembra que o Procurador-Geral é o único legitimado para ajuizar a ação civil por ato de improbidade administrativa contra governador do Estado, conforme previsão do art. 29, VIII, da Lei n. 8.625/1993.

Para exercício de suas atribuições constitucional, legal e convencional, ao Ministério Público são asseguradas essas garantias que, em tese, permitirão a sua atuação nos termos idealizados pelo legislador constituinte, ou seja, de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

2.1 A estruturação do ministério público no constitucionalismo brasileiro

O desenho institucional do Ministério Público brasileiro, nos moldes que o conhecemos na atualidade, em muito decorreu do receio do constituinte originário de o país retornar a um estado de exceção e ditatorial, ao lado da organização e mobilização de

seus membros a nível nacional e estadual, no sentido de coletar e formalizar propostas no ambiente da assembleia constituinte, objetivando definir seu *locus* na CRFB/1988.

Com efeito, foi com base no que se denomina *Carta de Curitiba* que o Ministério Público apresentou seu arcabouço institucional, momento registrado por Garcia (2014, p.96) afirmando que tal proposta foi aprovada no 1º encontro dos Procuradores-Gerais de Justiça e Presidente de Associações, o que se deu na data de 20 a 22 de junho de 1996, na capital do Estado do Paraná, daí a denominação recebida. O que consta desse documento, com algumas ressalvas, foi incorporado pelo constituinte originário e faz parte do texto da Constituição.

Merece registro, segundo Silva (2001, p. 36), a forte atuação de membros da instituição que integravam o parlamento na condição de deputados constituintes, a exemplo de Ibsen Pinheiro, Theodoro Mendes, Plínio Arruda Sampaio e Fábio Feldman, além do acesso dos representantes da instituição ao governo federal, que levou à aprovação da maioria das propostas formalizadas pela categoria.

Estando o Ministério Público inserido no capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), essa posição no corpo da Constituição contribui para afastar o argumento de sua vinculação com o Poder Executivo, mácula que o acompanha até os dias atuais, decorrente de defeitos menores, mais com potencial para macular o princípio da independência funcional, a exemplo da escolha e nomeação do Procurador-Geral de Justiça por ato do chefe do Poder Executivo dos Estados.

Essa característica não passa despercebida de renomados doutrinadores, a exemplo de Meireles (1991), que, diante do quadro afirma:

[...] órgãos independentes são originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro... é de se incluir, ainda, nessa classe, o Ministério Público Federal e estadual [...] (Meireles, 1991, p. 61-62).

A disposição do Ministério Público no texto constitucional, prevista nos arts. 127 a 130-A da CRFB (Brasil, 1988), não esgota as diversas referências feita a essa instituição e seus membros, de forma a materializar a importância do órgão como incumbido da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, para ficar apenas nesse exemplo. Dentre essas relevantes funções com assento constitucional, no art. 129 da CF destacam-se: a) exclusividade na propositura da ação penal pública; b) a promoção do inquérito civil e da ação civil pública; c) promoção da ação de inconstitucionalidade; d) exercício do

controle externo da atividade policial; e) requisição de diligências investigatórias e instauração de inquéritos; f) zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública.

Dentre seus princípios institucionais, previstos no art. 129, §1º, destacam-se a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, esse último, objeto de constante tensão com o princípio da unidade, esclarecendo Garcia (2014, p. 130) que, no caso brasileiro, o evoluir da instituição acabou por cunhar um modelo híbrido, ao afirmar que apesar de os membros do Ministério Público estarem subordinados a uma única chefia, o Procurador-Geral de Justiça, isso não macula a independência funcional, sendo *contra legem* qualquer ato que busque uniformização de atuação.

No entanto, a Constituição Federal, seguindo a lógica da tripartição dos poderes originalmente desenvolvida por Montesquieu, em seu art. 2º, deixa evidente que o Ministério Público não se caracteriza como um quarto poder, figurando como órgão independente, em que pese suas abrangentes atribuições derivadas diretamente do texto da constituição (Brasil, 1988).

Essa posição de destaque e singular importância que o Ministério Público recebe no texto constitucional, é compatível com suas responsabilidades, notadamente quando diante da missão de promover a defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Aqui, talvez repouse a maior e mais relevante missão do Ministério Público brasileiro, agindo de maneira a impedir o uso seletivo das normas, especialmente de natureza penal e, assim, democratizando o acesso à justiça.

Neste particular Mazzilli (1989) tratando do papel do Ministério Público na defesa do regime democrático, lembra que:

[...] democracia não é o governo da maioria das elites, nem da maioria das corporações, nem da maioria dos grupos econômicos, e nem mesmo da maioria de alguns grupos políticos, que muitas vezes são aqueles que *efetivamente* fazem a lei, mas nem sempre defendem os interesses da população; democracia quer significar o governo da maioria *do povo*. (Mazzilli, 1989, p. 74).

É exatamente no contexto dessa importante delegação que a sociedade espera e aguarda que, em qualquer situação, por mais crítica que se possa parecer, o Ministério Público cumpra seu dever constitucional de defesa intransigente do regime democrático, situação que, em várias oportunidades, lamentavelmente, foi relegada a plano secundário, a exemplo da manifestação formalizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) nos autos da ADPF n. 153/DF (Brasil, 2010), em que a Ordem dos Advogados do

Brasil - OAB - questiona amplitude lei de anistia que isentou de responsabilidade penal os agentes da repressão pela prática de delitos comuns contra os opositores do regime.

Estabelecido o *locus* constitucional do Ministério Público e suas relevantes atribuições, foi sancionada a Lei n. 8.625/93, de 12 de fevereiro de 1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, onde se disciplinou as normas gerais de sua estruturação, organização e atribuições, servindo até os dias atuais como norma infraconstitucional de consulta obrigatória no que se refere à atuação do Ministério Público brasileiro (Brasil, 1993).

Em termos de organização administrativa no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, a Lei Complementar nº 72 de 12 de dezembro de 2008, modula a instituição no Estado do Ceará, por vezes, repetindo os comandos presentes na lei orgânica nacional, com as peculiaridades de cada Estado, sem se descuidar dos normativos internos que disciplinam questões administrativas, orçamentárias e que distribuem as atribuições de promotorias e procuradorias, o que se aperfeiçoa quando de sua aprovação pelos órgãos superiores da instituição (Ceará, 2008).

A conquista da garantia de vitaliciamento, após o período de dois anos, é matéria que desafia alguma particularidade, como veremos na sequência.

3 LEGISLAÇÃO ATINENTE AO PROCESSO DE VITALICIAMENTO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como visto linhas acima, as garantias asseguradas aos integrantes da magistratura e aos membros do Ministério Público não têm a finalidade “de constituir uma casta privilegiada de funcionários públicos, e sim e tão-somente assegurar a alguns agentes do Estado, apenas em razão das funções que exercem, garantias para que efetivamente possam cumprir seus misteres, em proveito do próprio interesse público”, capazes de propiciar a independência no agir, em conformidade com a lei e sem submissão a interesses de governos ou mesmo de particulares (Martins, p. 245). No caso do Ministério Público, em específico, são essas garantias que permitirão a sua atuação nos termos idealizados pelo legislador constituinte, ou seja, de modo a que promova a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sem que venham a sofrer retaliações por parte de forças políticas ou de grupos econômicos (Costa, 2022, p. 32). Para além dos magistrados e dos membros do Ministério Público, as garantias “servem à própria coletividade” (Mazzilli, 1997, p. 37).

De acordo com a CF/88, em seu art. 129, § 4º, alterado pela Emenda Constitucional nº 45 de 8 de dezembro de 2004, no que couber, será aplicado ao Ministério Público o disposto no art. 93. Aqui merece destaque o inciso IV deste referido artigo, que trata da

realização de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, a se constituir em “etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.” Tal obrigatoriedade também se aplica ao Ministério Público. O mencionado dispositivo reflete a preocupação do legislador constitucional com a formação dos magistrados e dos membros do Ministério Público quando do ingresso nas respectivas carreiras, daí porque a previsão da participação dos mesmos em curso oficial de formação e aperfeiçoamento se constitui em etapa obrigatória do processo de vitaliciamento (Brasil, 1988). A partir da promulgação da mencionada Emenda Constitucional, os Ministérios Públicos estaduais vêm disciplinando o processo de vitaliciamento por meio de atos administrativos expedidos pelas suas Escolas Superiores, em obediência às diretrizes gerais feitas em resoluções e recomendações emanadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, isto porque, sendo a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público do ano de 1993 (Lei nº 8.8.625/93), esta nada previa a tal respeito.

Fernandes e Moura (2018, p. 20; 23) compreendem a necessidade de o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentar requisitos uniformes para a avaliação do estágio probatório a nível nacional, como forma de garantir a unidade e a indivisibilidade da Instituição, atentando-se para o “novo perfil humano e resolutivo de atuação do membro”. No dizer de Fernandes (2018, p. 52), “o estágio probatório é o laboratório germinal do perfil constitucional do membro do Ministério Público como agente da vontade política transformadora”.

Buscando uma uniformização sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro, com vistas a aprimorar sua efetividade social, contudo, respeitando a autonomia e as particularidades de cada unidade ministerial, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação de Caráter Geral nº 01 de 15 de março de 2018, a merecer destaque: 1) fixação de princípios consistentes em capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas; eficiência, pontualidade e assiduidade; idoneidade ética e moral; proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões; gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres no trato com as pessoas, principalmente as mais carentes e humildes e aquelas que estejam em situações de exclusão social; (art. 1º); 2) fixação de diretrizes, dentre as quais: conhecimentos das causas locais; autoridade ética para mediar demandas sociais; capacidade de diálogo e de consenso (art. 3º); o curso de ingresso e vitaliciamento destina-se ao exercício probo, saudável e eficaz na atuação do membro do Ministério Público, com destaque para as dimensões biológica, psicológica, social, espiritual, organizacional e funcional impostas na atuação do mesmo (art. 5º, parágrafo único); o curso, a ser aplicado em quatro módulos, será estruturado em quatro

eixos: teórico, profissional, interlocução interinstitucional; ética comportamentalista e de evolução humana (art. 6º e 8º) (Brasil, 2018).

A Lei Complementar n.º 72 de 12 de dezembro de 2008, que instituiu a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará, posterior à promulgação da EC n.º 45/2004, embora trate dos casos de perda do cargo para o membro do Ministério Público em estágio probatório e o respectivo processo disciplinar, nada diz no tocante ao processo de vitaliciamento, o que vem sendo feito por meio de ato regulamentar expedido pela Escola Superior do Ministério Público, através do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, a quem cabe promover o aperfeiçoamento profissional e cultural dos membros do Ministério Público, mediante a realização de cursos, palestras, intercâmbios culturais e científicos, seminários e congressos (Ceará, 2008).

No Ceará, atendendo às mudanças promovidas pela EC n.º 45/2004, em julho de 2010, o Conselho Consultivo da Escola Superior do Ministério Público aprovou o primeiro Regulamento do Curso de Ingresso e Vitaliciamento do Ministério Público do Estado do Ceará, com carga horária de 180h horas-aula, dividido em duas fases, uma delas destinada aos membros recém-ingressados; a outra, visando subsidiar o Conselho Superior do Ministério Público do Estado para o vitaliciamento (art. 2º). No tocante ao conteúdo, dispunha o regulamento sobre a existência de quatro módulos, sendo o primeiro voltado para fornecer uma visão geral do Ministério Público e subsídios práticos para o exercício das funções dos promotores de justiça, nas diversas áreas de atribuição (art. 5º). Os módulos segundo ao quarto, que seria a fase de vitaliciamento, se destinaria a aperfeiçoar as habilidades dos promotores de justiça com vistas à sua atuação profissional, reunindo subsídios sobre os mesmos, a serem enviados ao Conselho Superior do Ministério Público (art. 6º). Ao final do curso, o desempenho dos novos membros seria avaliado por meio de julgamento de trabalho escrito e inédito a respeito de temas abordados (art. 10) (Ceará, 2010).

Mas seria a partir do ano de 2019, subsidiada na Recomendação de Caráter Geral n.º 01 de 15 de março de 2018 do Conselho Nacional do Ministério Público, que a regulamentação para o curso de ingresso e vitaliciamento dos membros do Ministério Público do Ceará – a exemplo de outros Estados -, sofreria por substanciais alterações e, de forma recente, foi aprovado o Regulamento n.º 001/2023/ESMP/CEAF, datado de 25 de maio de 2023, pelo Conselho Consultivo da Escola Superior do Ministério Público, que disciplina o VII Curso de Ingresso e Vitaliciamento do Ministério Público do Estado do Ceará (Ceará, 2023).

3.1 Como se instrumentaliza o processo de vitaliciamento do ministério público do estado do Ceará

O curso de ingresso e vitaliciamento dos 33 recém-empossados promotores de justiça do Estado do Ceará, ocorreu entre os dias 02 a 16 de junho de 2023, no auditório da Procuradoria-Geral de Justiça, justo quando o presente artigo estava sendo escrito, e se dá em conformidade com o Regulamento nº 001/2023/ESMP/CEAF, datado de 25 de maio de 2023, que dispõe sobre o VII Curso de Ingresso e Vitaliciamento do Ministério Público do Estado do Ceará, aprovado pelo Conselho Consultivo da Escola Superior do Ministério Público, segundo o qual competem à Escola Superior do Ministério Público (ESMP) e ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), a promoção do referido curso (art. 1º), que tem por objetivo oferecer aos membros recém-empossados o conhecimento acerca da organização e do funcionamento da Instituição, sua atuação na prática, fornecendo-lhes os subsídios necessários “para o exercício do cargo nas principais áreas de atuação do órgão e na gestão das Promotorias de Justiça” (art. 2º). Preocupando-se com a formação do promotor de justiça, voltada ao seu perfil ético e humanista, o curso possui um “conteúdo teórico-prático de caráter reflexivo e transdisciplinar” (parágrafo único do art. 2º), a servir, também, de subsídio para a futura avaliação por parte do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), em relação ao vitaliciamento (art. 7º) (Ceará, 2023).

A duração do curso será de 200 horas-aula, dividido em duas etapas, consistentes na “Formação para o Ingresso” e “Preparação para o Vitaliciamento” (art. 4º), formulado com base em quatro eixos denominados estruturantes: 1) dimensão teórica; 2) dimensão profissional; 3) dimensão de interlocução institucional; 4) dimensão ética e comportamento humano. Ao final do curso, como trabalho de conclusão, para avaliação de seu desempenho, o vitaliciando deverá apresentar um projeto e posterior artigo sobre temática voltada à atuação do Ministério Público na respectiva comarca, mediante a observância de normas especificadas pelo Núcleo de Planejamento Estratégico do MPCE e pela direção da ESMP e do CEAF, além das normas da ABNT. Após a avaliação feita, por avaliadores da própria Instituição ou externos, em pareceres constando as qualificações “satisfatório”, “satisfatório com restrições” ou “não satisfatório”, o resultado dos artigos será remetido à Corregedoria-Geral do Ministério Público e, ao final, ao Conselho Superior do Ministério Público, de modo a servir de subsídio para a análise do processo de vitaliciamento. Caso considerado o trabalho “satisfatório com restrições” ou “não satisfatório”, o avaliando será informado, podendo apresentar pedido de reconsideração aos avaliadores, cabendo recurso ao Conselho Consultivo em caso de indeferimento (art. 19 e parágrafos). O curso deverá estar concluído em 18 meses após a posse dos promotores de justiça recém-ingressados (art. 22) (Ceará, 2023).

Em cumprimento ao determinado pela EC nº 45/2004, o processo de vitaliciamento dos membros do Ministério Público que ingressam na carreira passam pelo curso de

vitaliciamento, de natureza obrigatória, por meio do qual será promovida uma formação adequada dos promotores de justiça recém-empossados, para a utilização de seus conhecimentos e habilidades diante das situações práticas vivenciadas em suas respectivas comarcas, com vistas ao eficaz cumprimento das funções institucionais, sem olvidar que, também, servirá se subsídio para a futura avaliação do vitaliciamento, por parte do Conselho Superior do Ministério Público.

3.2 A formação dos promotores de justiça do Ceará com vistas à democratização do acesso à justiça e à efetivação de suas funções institucionais

Em crítica à formação dos membros do Ministério Público, feita décadas atrás, Mazzilli (1997, p. 8) atentava para uma formação não voltada à prática funcional, destituída da necessária interdisciplinaridade entre as ciências jurídicas e outras ciências afins, o que impossibilita uma atuação mais efetiva por parte do promotor de justiça, sem falar da ausência de atenção à ética forense. Essa deficiência na formação dos promotores de justiça que ingressavam na carreira mudou a partir da EC nº 45/2004, e isso pode ser constatado pelos cursos de ingresso e vitaliciamento levados a efeito pelas Escolas do Ministério Público dos Estados, pelo que foi dada ênfase, aqui, ao Ceará.

A formação dos promotores de justiça recém-ingressados nos quadros da Instituição, cada vez mais, reveste-se de importância na medida em que tem por finalidade bem preparar o membro para um bom desempenho de suas atribuições nas respectivas comarcas, qualificando-o para fazer o adequado uso dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos ou das ações judiciais cabíveis postos à sua disposição pela legislação constitucional e infraconstitucional, uma vez que se constitui “o Ministério Público autêntica ferramenta de acesso à justiça na defesa, justamente, dos direitos e interesses mais caros à comunidade” (Rezende, 2013, p. 2).

O acesso à justiça é considerado por Mazzilli (1989, p. 5) um dos valores fundamentais da sociedade, essencial à própria democracia, na medida em que possibilita qualquer pessoa, independentemente de sua condição econômica ou social, ir às barras do Judiciário em busca da efetivação de seus direitos porventura violados ou na iminência de sê-los. Inclusive, é de se ressaltar que a democratização do Judiciário, passando por questões que vão da redução das custas judiciais à garantia de acesso por parte das classes menos favorecidas foi um dos temas mais discutidos nos anos que antecederam a Constituinte, defendidos por vários operadores do direito, na busca por um novo modelo de justiça (Silva, 2001, p. 30). Outrossim, foi nesse mesmo contexto que surgiu o Ministério Público com a feição que lhe fora dada pela Constituição Federal de 1988, enquanto instituição essencial, a quem cabe, dentre tantas outras atribuições, demandar

judicialmente em ações envolvendo interesses da coletividade, difusos e individuais homogêneos, ou mesmo intervir como *custos legis* quando existente o interesse público ou partes vulneráveis, assegurando-se, assim, um equilíbrio entre as relações que se instauram entre as partes demandantes e os interesses conflitantes. Logo, infere-se que a formação dos promotores de justiça que ingressam nos quadros da Instituição não pode prescindir de tal aspecto, uma vez que cabe ao Ministério Público comparecer “na defesa de relevantes valores democráticos, seja para possibilitar o acesso ao Judiciário, seja para operar como fator de equilíbrio entre as partes no processo” (Mazzilli, 1989, p. 7).

A partir da análise dos quatro eixos estruturantes do VII Curso de Ingresso e Vitaliciamento do Ministério Público do Estado do Ceará, previstos no art. 8º do Regulamento nº 001/2023/ESMP/CEAF, acima mencionados, verifica-se uma preocupação tanto no tocante às funções institucionais quanto na formação ético-humanista de seus membros recém-ingressos, capaz de permitir uma maior conscientização de seu papel junto à sociedade e, via de consequência, propiciando uma maior efetivação da cidadania (Costa, 2012, p. 33) e a democratização do acesso à justiça.

Sem olvidar a importância do eixo relacionado à dimensão teórica, em que o vitaliciando passa a conhecer a história, a estrutura organizacional e o funcionamento da instituição que integra, no presente estudo, merece ênfase os eixos em cujas dimensões o promotor de justiça receberá a formação para o melhor desempenhar de suas funções institucionais estabelecidas no art. 127 da Constituição Federal de 1988, atinentes à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, por sua vez, propiciadoras da democratização do acesso à justiça.

Durante o curso de formação com vistas ao vitaliciamento, no eixo da dimensão profissional é dado um destaque à atuação prática do promotor de justiça na esfera judicial e extrajudicial, quanto aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, a tutela dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade, para tanto, serão realizadas visitas técnicas, estudos de casos, debates, simulação de situações concretas (art. 8º, II). Tão logo chegue à primeira comarca de sua titularidade, o promotor de justiça deverá estar pronto para lidar com as questões práticas que chegam ao seu conhecimento, cabendo-lhe lançar à mão dos instrumentos extrajudiciais e judiciais mais adequados ao caso concreto. No eixo da dimensão de interlocução institucional, por sua vez, busca-se a formação voltada para o diálogo com outras instituições públicas ou privadas e, ainda, com os movimentos sociais, mídias sociais e órgãos de comunicação (art. 8º, III) (Ceará, 2023).

Mas é no eixo correspondente à dimensão ética e comportamento humano previsto no mencionado Regulamento que se denota uma verdadeira preocupação com o despetar ético-humanista do membro do Ministério Público, a quem cabe estabelecer um

contato frequente com os cidadãos, conhecendo suas necessidades para, a partir daí, interferir no cotidiano da comunidade e do próprio município, acionando o poder público, organizações não-governamentais e até mesmo outros cidadãos, de forma extrajudicial ou mesmo judicial (Silva, 2001, p. 166). Para tanto, será preciso desenvolver uma empatia para com as pessoas que procuram a instituição, bem como ter humildade para compreender que o diálogo com a sociedade é fonte inesgotável de aprendizado (Rocha, 2018).

Art. 8º.

(...)

IV - Dimensão Ética e Comportamento Humano: Serão desenvolvidos conceitos para a identificação e reflexão das questões de ordem pessoal, familiar, social, laboral, intrainstitucional e interinstitucional – direta ou indiretamente – relacionadas à realização das atribuições do membro do Ministério Público do Estado do Ceará, seja na prestação jurisdicional do Estado, na via extrajudicial ou social, seja na promoção do contentamento, do comprometimento e da humanização do ambiente e das relações de trabalho e no desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos (físico, mental e espiritual), observando o atendimento efetivo e eficaz do interesse público e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, nas peculiaridades das diversas unidades de lotação. (Ceará, 2023).

A preocupação ético-humanista do membro do Ministério Público se faz premente para que, no exercício de seu mister, diante das tantas atribuições que lhe são conferidas por força de mandamentos de natureza constitucional e infraconstitucional, este possa efetivá-las com vistas a uma melhor compreensão sobre as demandas do cidadão, as necessidades das pessoas vulneráveis, as peculiaridades do interesse público, a importância a ser dada aos direitos da coletividade e, sobretudo, o despertar para a importância de um atendimento mais humanizado, porque cabe ao Ministério Público fazer uso de instrumentos extrajudiciais visando a resolução de conflitos e, quando tal não se fizer possível, ingressar em juízo para obter uma pronta prestação jurisdicional a direitos porventura violados ou mesmo, prestes a sê-lo. Mais que isso, a visão ético-humanista enfatiza que o promotor de justiça deve ser visto não somente enquanto um profissional do direito, mas como um ser humano em sua plenitude, nos aspectos físico, mental e espiritual, o que influenciará sobremaneira em seu trabalho e no trato com os cidadãos, conforme as peculiaridades de cada comarca em que vier a atuar.

4 CONCLUSÃO

A partir da promulgação da EC nº 45/2004, o Ministério Público, em vários estados, cuidou em se adequar ao novo comando constitucional e disciplinou cursos destinados aos membros recém-ingressados em seus quadros, ministrando-lhes uma formação adequada, capaz de contemplar as diversas situações que lhes seriam exigidas no desempenho de suas funções, para tanto, elaborando um modelo de processo de vitaliciamento com vistas a alcançar tal finalidade, o que inexistia anteriormente, quando o promotor de justiça simplesmente assumia a titularidade de dada comarca e, a partir da vivência prática e das demandas existentes, pautava sua atuação, sem falar que inexistiam prédios destinados à promotoria de justiça, o que implicava em uma dependência quanto às instalações do fórum para o exercício de seu mister.

Da análise do processo de vitaliciamento levado a efeito pelo Ministério Público do Estado do Ceará, objeto do presente estudo, a partir de uma leitura do regulamento do curso de ingresso e vitaliciamento, bem como do programa de formação, observa-se uma preocupação em tornar os promotores de justiça recém-ingressados aptos a desenvolverem suas atribuições com segurança e de forma eficaz, tão logo cheguem em suas respectivas comarcas, tanto sob o aspecto judicial quanto extrajudicial.

Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis exige do membro do Ministério Público uma atenção percuciente no zelo com as questões de interesse público, na efetivação de instrumentos conferidores da cidadania, no trato atento com os direitos que interessam à coletividade e, para tanto, não há como olvidar a necessidade de uma formação humanística, por onde perpassam vários direitos e pessoas vulnerabilizadas, os quais não podem passar despercebidos.

Portanto, os eixos estruturantes do curso de ingresso e de vitaliciamento dos membros do Ministério Público do Estado do Ceará voltam-se a questões práticas e teóricas, à interdisciplinaridade, à formação ético-humanista, à compreensão de diversas realidades com as quais deparará no decorrer de sua atuação, em que interesses individuais, coletivos, difusos e individuais homogêneos se apresentarão diante do promotor de justiça, a exigir-lhe uma postura proativa, cabendo-lhe levar a efeito a democratização do acesso à justiça, na medida em que encontra-se apto a promover as demandas pertinentes que cada caso requerer.

THE TRAINING OF MEMBERS OF THE PUBLIC MINISTRY OF THE STATE OF CEARÁ DURING TENURE: REFLECTIONS ON THE DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO THE JUSTICE SYSTEM

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 conferred several guarantees to the Public Prosecutor's Office, among them life tenure, achieved after two years in office, whose loss of office can only occur through a final court decision. This research proposes to study how the process of life tenure of the members of the Public Ministry of the State of Ceará takes place, analyzing its reflections and contributions to the democratization of access to the justice system. Bibliographical and documentary research, with a qualitative approach. In terms of results, it appears that the instrumentalization of the lifelong process of members of Ceará parquet provides them with adequate training to make them able to effectively perform their institutional functions when entering the career, notably those provided for in art. 127 of CF/88.

Keywords: Public Ministry; lifetime; democracy; access to the justice system.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824**. Brasília, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890**. Brasília, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1030, de 14 de novembro de 1890**. Organiza a Justiça no Distrito Federal. Brasília, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1030-14-novembro-1890-505536-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Brasília, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Brasília, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153/DF**. Discussão acerca do alcance da Lei de Anistia. Relator Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. 28 de abril de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2644116>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da Ordem; a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira. 2003.

CEARÁ. Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008. **Institui a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará**. 2008. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei.Complementar72-2008.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

COSTA, Alaíde Sampaio. **Perfil constitucional do Ministério Público: precedentes históricos e o seu lugar na Constituição Federal de 1988**. 2012.

COSTA, F. V.; VAZ, F. M. de O. Da vitaliciedade e a possibilidade jurídica de demissão: uma análise sobre o exercício da magistratura. **Revista Húmus**, [S. l.], v. 12, n. 36, 2022. DOI: 10.18764/2236-4358v12n36.2022.28. Disponível em: <http://cajapio.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/18453>. Acesso em: 6 jun. 2023.

DA SILVA, Marco Eduardo Chaves; BARROZO, Marcelo André Azevedo Veras. A POSSIBILIDADE DE MITIGAR A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA VITALICIEDADE. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 2, p. 951-971, 2022.

DE LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do ministério público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 16, n. 3, p. 1166-1183, 2021.

DE MORAES, ALEXANDRE. **Garantias do Ministério Público em defesa da sociedade**. 1996.

DIAS, Ítalo Costa. Ministério Público brasileiro: uma breve análise da sua evolução

nas constituições brasileiras. **Revista Jurídica do Ministério Público**, v. 1, n. 11, p. 135-146, 2017.

DUARTE, C. da S. Estabilidade e Vitaliciedade. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 106, n. 2, p. 107-114, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v0i2.2510. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2510>. Acesso em: 6 jun. 2023.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4 ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da República Brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciências Políticas, USP, 1998.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

MARTINS, Alcides. Institucionalização do Ministério Público. **Revista da EMERJ**, v. 1, nº 4. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista04/revista04_237.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

MATOS, Bernardo Barbosa. **Ministério Público e os seus discursos de valorização institucional**. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público. **Revista Justitia**, 146, 2º trim. 1989, edit. pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paula: Saraiva, 1997.

REZENDE, Guilherme Carneiro. **O Ministério Público e o acesso à justiça**. https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Arquivos_Antigos/o_ministerio_guilherme.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

SCHWEZ KURKOWSKI, Rafael. Considerações disciplinares, no âmbito da corregedoria nacional do ministério público, para membros em estágio probatório (Disciplinary Considerations, in the National Prosecutor’s Office of Professional Responsibility, for Prosecutors in the Initial Stage of the Career). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. 5, 2018.

SILVA, Cátia Ainda. **Justiça em jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça**. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2001.

PREÇOS PSICOLÓGICOS E A
MANIPULAÇÃO DA PERCEPÇÃO
DO CONSUMIDOR: ESTRATÉGIAS,
IMPACTOS E IMPLICAÇÕES ÉTICAS

*PSYCHOLOGICAL PRICING AND THE
MANIPULATION OF CONSUMER
PERCEPTION: STRATEGIES, IMPACTS,
AND ETHICAL IMPLICATIONS*

PREÇOS PSICOLÓGICOS E A MANIPULAÇÃO DA PERCEPÇÃO DO CONSUMIDOR: ESTRATÉGIAS, IMPACTOS E IMPLICAÇÕES ÉTICAS¹

PSYCHOLOGICAL PRICING AND THE MANIPULATION OF CONSUMER PERCEPTION: STRATEGIES, IMPACTS, AND ETHICAL IMPLICATIONS

*Juliana Veras Rodrigues²
Carlos Vladimir da Frota³*

RESUMO

Este estudo explora os preços psicológicos, técnica de marketing que manipula a percepção do consumidor, influenciando decisões de compra por meio de heurísticas cognitivas, como ancoragem e aversão à perda. São discutidos aspectos históricos, éticos e regulatórios, além de exemplos práticos no Brasil, destacando a importância de transparência. A pesquisa enfatiza a necessidade de regulamentações mais rígidas e práticas empresariais éticas para evitar a manipulação indevida. A conclusão ressalta o equilíbrio entre estratégias eficazes e a proteção do consumidor.

Palavras-chave: preços psicológicos; ancoragem de preços; heurísticas; publicidade enganosa; marketing; manipulação; ética; consumidor; regulação.

1 INTRODUÇÃO

Os preços psicológicos são uma técnica de marketing que visa influenciar a percepção do consumidor sobre o valor de um produto ou serviço, utilizando estratégias que exploram aspectos psicológicos e emocionais. Essa prática se baseia na ideia de que os consumidores nem sempre tomam decisões de compra de maneira totalmente racional. Em vez disso, são influenciados por diversos fatores cognitivos que os levam a perceber preços de forma diferente do que se fossem analisados apenas em termos absolutos. A

¹ Data de recebimento: 29/01/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Bacharel em Direito. Pós-Graduada em Direito Público. E-mail: julianaverasr@gmail.com. Lattes Id 7507020376930289. ORCID – 0009-0002-4603-5383.

³ Bacharel em Direito. Pós-Graduado em Direito Notarial e Registral. Mestrando em Psicologia. Lattes Id 0847839617042157. ORCID - 0009-0002-1901-7366.

aplicação de preços psicológicos é um exemplo claro de como o marketing pode manipular a percepção para induzir comportamentos desejáveis.

No século XX, o termo “preço psicológico” foi popularizado através dos estudos de Thomas C. Smith, que, em 1956, demonstrou como preços que terminam em .99 podem influenciar significativamente as decisões de compra dos consumidores. O estudo de Smith evidenciou que diferenças aparentemente mínimas, como um preço de \$9,99 em vez de \$10,00, são percebidas pelos consumidores como mais significativas do que realmente são, devido a uma série de fatores cognitivos, incluindo a ancoragem e a aversão à perda (Smith, 1956).

No mesmo sentido, as pesquisas de Daniel Kahneman e Amos Tversky sobre heurísticas cognitivas, especialmente no que tange à ancoragem e à representatividade, fornecem uma base teórica robusta para entender por que os consumidores respondem de maneira previsível a tais estratégias de preços. Kahneman, em *“Thinking, Fast and Slow”* (2011), explora como o cérebro humano frequentemente utiliza atalhos mentais para tomar decisões rápidas e frequentemente irracionais, um fenômeno que é aproveitado pelas práticas de preços psicológicos. A diferença mínima entre preços, como entre \$9,99 e \$10,00, pode resultar em uma percepção de valor drasticamente diferente devido a esses atalhos cognitivos, que levam o consumidor a focar no primeiro dígito ou a perceber um desconto onde ele não existe efetivamente.

O uso de preços psicológicos, entretanto, não se limita à manipulação numérica. A apresentação visual do preço, como o uso de símbolos monetários, também pode influenciar a percepção do consumidor, aumentando a complexidade das estratégias de preços psicológicos.

Estudos mostram que preços exibidos com símbolos monetários, como “\$20”, tendem a ser percebidos como mais altos do que aqueles sem o símbolo, como “20”, um fenômeno que demonstra a profundidade da influência que pequenas mudanças na apresentação de preços podem ter sobre a percepção do consumidor (Thomas & Morwitz, 2005).

Este estudo se propõe a examinar como as estratégias de preços psicológicos afetam a decisão de compra e as implicações éticas e regulatórias dessas práticas, especialmente quando combinadas com publicidade enganosa.

A questão central aqui é entender até que ponto as empresas podem manipular a percepção do consumidor sem violar princípios de honestidade e transparência. A prática de preços psicológicos, enquanto eficaz para maximizar vendas e lucros, levanta questões éticas importantes sobre o equilíbrio entre persuasão legítima e manipulação enganosa.

Assim, a medida que exploramos a utilização de preços psicológicos pelas empre-

sas, este estudo também aborda as implicações éticas dessas práticas e discute como a publicidade enganosa pode exacerbar o efeito dos preços psicológicos, levando consumidores a tomar decisões que podem não ser do seu interesse.

Utilizando a teoria das heurísticas de Kahneman e estudos adicionais sobre o impacto dessas estratégias no comportamento do consumidor, buscamos lançar luz sobre a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa e de práticas empresariais mais éticas para proteger o consumidor e manter a integridade do mercado.

2 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS PREÇOS PSICOLÓGICOS

O conceito de “preço psicológico” tem suas raízes no trabalho do economista alemão Hermann Heinrich Gossen, no século XIX. Gossen foi um dos primeiros a sugerir que o valor percebido de um produto poderia ser influenciado pela forma como o preço era apresentado ao consumidor. Sua teoria da utilidade marginal introduziu a ideia de que a percepção do valor não é linear, abrindo caminho para o desenvolvimento de estratégias de preços que se aproveitam dessa não linearidade na percepção dos consumidores (Gossen, 1854). Embora Gossen não tenha cunhado o termo “preço psicológico”, suas ideias sobre a percepção de valor influenciaram a maneira como o preço começou a ser tratado no marketing e na economia.

O termo “preço psicológico” e sua aplicação moderna no marketing, especialmente em relação aos preços terminados em .99, foram popularizados apenas no início do século XX. Um dos estudos mais influentes sobre o tema foi realizado por Thomas C. Smith em 1956, que analisou como preços terminados em .99 poderiam influenciar as decisões de compra dos consumidores. Smith demonstrou que preços ligeiramente abaixo de um número redondo eram percebidos como significativamente mais baixos, mesmo que a diferença fosse de apenas um centavo. Este estudo estabeleceu a base para muitos dos conceitos de preços psicológicos que ainda são amplamente utilizados no marketing contemporâneo (Smith, 1956).

2.1 Contribuições de Hermann Heinrich Gossen

Hermann Heinrich Gossen foi um economista alemão do século XIX que teve um papel fundamental no desenvolvimento das bases da Teoria da Utilidade Marginal, que revolucionou o pensamento econômico. Seu trabalho mais conhecido, *The Laws of Human Relations and the Rules of Human Action Derived Therefrom* (1854), explorou como os seres humanos tomam decisões racionais com base na utilidade que obtêm de um bem ou serviço. Gossen foi pioneiro ao propor que a percepção de valor de um

produto não é linear, ou seja, quanto mais um consumidor consome um bem, menos satisfação adicional ele obtém com cada nova unidade, um princípio que mais tarde se tornaria uma pedra angular da Teoria da Utilidade Marginal.

Embora Gossen não tenha trabalhado diretamente com o conceito de "preço psicológico", suas ideias sobre a não linearidade da percepção de valor ajudaram a estabelecer um contexto teórico para o desenvolvimento dessas estratégias de marketing. Sua contribuição mostrou que o valor percebido por um consumidor pode ser influenciado por fatores que vão além da simples matemática de custo e benefício, o que abre espaço para estratégias de precificação que exploram essa sensibilidade, como preços terminados em .99. Kotler (2016) argumenta que essa abordagem abriu caminho para o marketing explorar não apenas o valor econômico, mas também o valor percebido emocionalmente pelos consumidores.

Ao aplicar os princípios de Gossen, percebe-se que os consumidores não tomam decisões de compra de maneira puramente racional. Gossen foi um dos primeiros a propor que o comportamento humano é afetado por percepções e estímulos, uma ideia que está no cerne das práticas modernas de marketing. Estudos posteriores, como o de Kahneman (2011), que explora como o pensamento rápido e heurístico afeta o comportamento do consumidor, reforçam a relevância das ideias de Gossen ao mostrar que decisões de compra frequentemente escapam à racionalidade estrita, sendo moldadas por percepções subjetivas.

2.2 Estudos de Thomas C. Smith e Popularização das Estratégias

Conforme já dito, Thomas C. Smith é amplamente reconhecido por seus estudos sobre a influência dos preços terminados em .99 no comportamento do consumidor. Seu trabalho seminal em 1956 analisou como pequenas diferenças na precificação, como preços ligeiramente abaixo de um número redondo, poderiam ter um impacto significativo na percepção de valor dos consumidores. Segundo Smith (1956), os preços terminados em .99 induzem os consumidores a perceberem esses valores como substancialmente menores do que os números arredondados, mesmo que a diferença seja de apenas um centavo. Esse fenômeno, que parece pequeno à primeira vista, tem um impacto desproporcional no comportamento de compra, especialmente em contextos de compra por impulso.

A pesquisa de Smith popularizou o conceito de “preço psicológico” no marketing moderno, ajudando a estabelecer as bases para estratégias que aproveitam as percepções cognitivas e emocionais dos consumidores. O estudo foi particularmente relevante para o desenvolvimento de estratégias de precificação em lojas de varejo e comércio eletrô-

nico, onde as margens de preço podem ser ajustadas para maximizar a percepção de desconto sem a necessidade de uma redução substancial no preço real. Conforme Kotler (2016) aponta, o trabalho de Smith foi fundamental para mostrar que, embora os consumidores sejam influenciados por preços, a maneira como esses preços são apresentados pode ser tão ou mais importante do que o valor absoluto.

Além disso, o trabalho de Smith foi corroborado por estudos posteriores, como o de Anderson e Simester (2003), que demonstraram que a estratégia de preços terminados em .99 continua a ser eficaz em diversos mercados. Esses estudos mostraram que os consumidores tendem a perceber os preços não apenas como números, mas como indicadores emocionais de valor e acessibilidade. Smith foi pioneiro ao demonstrar que o comportamento do consumidor pode ser manipulado por pequenas mudanças na apresentação de preços, e essa percepção se tornou um pilar das estratégias de marketing, especialmente em campanhas de desconto e promoções.

3 HEURÍSTICAS COGNITIVAS E PERCEPÇÃO DE PREÇO

O conceito de preços psicológicos está intrinsecamente ligado à ideia de que as decisões de compra não são puramente racionais, mas são, em grande parte, influenciadas por heurísticas cognitivas. As heurísticas, conforme estudadas por Kahneman e Tversky, são atalhos mentais que o cérebro humano utiliza para simplificar a tomada de decisões em situações de incerteza ou complexidade (Kahneman, 2011). Essas heurísticas, embora úteis em muitos contextos, podem levar a erros sistemáticos de julgamento, especialmente em situações de compra onde a percepção de preço é manipulada.

Daniel Kahneman, em seu livro *“Thinking, Fast and Slow”* (2011), explora como o cérebro humano tende a utilizar atalhos mentais, ou heurísticas, para tomar decisões rápidas, muitas vezes sem uma análise racional completa. Essa tendência é explorada pelo marketing ao definir preços que, embora possam ser numericamente próximos de um preço “redondo”, são percebidos como significativamente menores. A diferença entre \$9,99 e \$10,00, por exemplo, é mínima do ponto de vista financeiro, mas a percepção de valor entre esses dois preços pode ser dramaticamente diferente para o consumidor. Referido livro se propõe a explorar essas dinâmicas, examinando como as estratégias de preços psicológicos afetam a decisão de compra, especialmente quando combinadas com práticas de publicidade enganosa.

3.1 Heurística de Ancoragem

A heurística de ancoragem descreve a tendência dos consumidores de se fixarem na

primeira informação que recebem (a âncora) ao tomar uma decisão subsequente. No caso de preços, o preço original de um produto ou serviço pode servir como âncora, influenciando a percepção do consumidor sobre o valor do produto, mesmo após a aplicação de descontos ou outras formas de manipulação de preço (Tversky & Kahneman, 1974). Por exemplo, se um produto é inicialmente marcado com um preço alto, e depois o preço é reduzido, o consumidor pode perceber o preço reduzido como uma barganha, mesmo que o preço final esteja próximo do valor justo de mercado.

Um exemplo clássico dessa estratégia são as pipocas vendidas nos cinemas onde o preço do menor pacote é absurdamente elevado e o preço do pacote médio se aproxima muito do preço pacote grande, levando o consumidor a se sentir mais confortável a comprar o pacote grande, influenciado por uma pseudobarganha.

Assim, apresentando um pacote menor por \$15, um pacote médio por \$18 e um pacote grande por \$20, o consumidor será atraído a comprar o mais caro, em razão da mudança de percepção do valor do produto que leva a uma falsa vantagem na compra, mesmo todos os preços sendo muito acima do valor do produto em condições normais.

3.2 Heurística de Representatividade

A heurística da representatividade é onde os consumidores julgam a probabilidade de um evento baseado em quão similar ele é a um protótipo ou estereótipo. No contexto de preços, um produto com um preço ligeiramente inferior a um número redondo pode ser percebido como significativamente mais barato, mesmo que a diferença seja pequena. Por exemplo, um produto precificado em \$19,99 pode ser percebido como muito mais barato do que um produto precificado em \$20,00, apesar da diferença de apenas um centavo (Thomas & Morwitz, 2005). Essa percepção é exacerbada pela forma como os consumidores processam números e pela maneira como os preços são apresentados no ponto de venda.

3.3 Aversão à Perda e Outras Heurísticas

A “heurística da aversão à perda” também desempenha um papel crucial na forma como os consumidores percebem preços psicológicos. A teoria da aversão à perda, proposta por Kahneman e Tversky, sugere que as pessoas tendem a preferir evitar perdas a obter ganhos equivalentes. Isso significa que um desconto percebido ou uma economia potencial pode ter um impacto emocional mais forte do que um ganho financeiro equivalente (Kahneman & Tversky, 1979). Por exemplo, uma oferta que destaca a “economia” de \$0,01 ao comprar um produto por \$19,99 em vez de \$20,00

pode ter um efeito desproporcionalmente grande na decisão de compra, devido ao medo de “perder” essa economia.

Essas heurísticas são exploradas de diversas maneiras pelas estratégias de preços psicológicos. A ancoragem é utilizada em promoções de descontos, onde o preço original serve como âncora para tornar o preço reduzido mais atraente. A representatividade é explorada em preços terminados em 9, que são percebidos como mais baixos do que os preços arredondados. A ilusão de preço é manipulada através da apresentação visual do preço, e a aversão à perda é utilizada para enfatizar economias potenciais. Essas estratégias são eficazes porque se aproveitam dos vieses cognitivos naturais dos consumidores, levando-os a perceber valor onde ele pode não existir.

4 ESTUDOS RECENTES E A QUESTÃO ÉTICA

Nos últimos anos, diversos estudos têm explorado os limites éticos das práticas de preços psicológicos, especialmente quando combinadas com publicidade enganosa. Um dos principais argumentos contra essas práticas é que elas se aproveitam das vulnerabilidades cognitivas dos consumidores, induzindo-os a tomar decisões contrárias aos seus interesses. Mazar, Amir e Ariely (2008) conduziram estudo que investigou como a autoimagem dos consumidores pode ser comprometida quando percebem que foram enganados por práticas de preços ou publicidade. O estudo mostrou que, embora os consumidores possam inicialmente se sentir atraídos por preços psicológicos, a percepção de engano pode levar a uma dissonância cognitiva e a uma redução da confiança na marca.

A questão ética central é até que ponto as empresas devem ser responsáveis por proteger os consumidores contra suas próprias vulnerabilidades cognitivas. Shleifer (2012) argumenta que, embora os consumidores devam ser responsáveis por suas decisões, as empresas também têm a obrigação de não explorar indevidamente essas vulnerabilidades. Ele sugere que a linha entre uma estratégia de marketing legítima e a exploração enganosa é muitas vezes tênue, e que as práticas de preços psicológicos devem ser cuidadosamente monitoradas para evitar abusos. Essa visão é apoiada por estudos que mostram que a confiança do consumidor na marca é crucial para o sucesso a longo prazo, e que práticas enganosas podem minar essa confiança de maneira significativa.

Outro estudo relevante foi realizado por Gabaix e Laibson (2006), que explorou como a falta de transparência nos preços pode levar a um comportamento de “compra subótima” por parte dos consumidores.

O conceito de “compra subótima” refere-se a uma aquisição de bens ou serviços que não maximiza o benefício ou a satisfação do comprador em relação ao custo envolvido. Isso ocorre quando o consumidor não escolhe a melhor opção disponível,

seja por falta de informação, pressa, influência emocional ou até por ser induzido por estratégias de marketing.

Gabaix e Laibson descobriram que quando os consumidores não têm acesso a informações completas sobre os preços, como em casos de preços psicológicos combinados com publicidade enganosa, eles tendem a tomar decisões baseadas em percepções errôneas de valor. Isso não só prejudica os consumidores, mas também distorce a competição no mercado, à medida que as empresas que utilizam essas práticas ganham uma vantagem injusta sobre as que são mais transparentes.

Os debates éticos em torno dos preços psicológicos também envolvem questões de vulnerabilidade do consumidor. Certos grupos de consumidores, como os idosos, os menos educados ou aqueles em situações financeiras precárias, podem ser mais suscetíveis a essas práticas. Anderson e Simester (2003) destacam que as práticas de preços psicológicos podem ser particularmente prejudiciais para esses grupos, que podem não ter os recursos cognitivos ou financeiros para resistir a manipulações de preço. Isso levanta questões sobre a responsabilidade das empresas de proteger os consumidores vulneráveis e de garantir que suas práticas de preços sejam justas e transparentes.

Em resposta a essas preocupações éticas, alguns reguladores e organizações de consumidores têm proposto diretrizes mais rígidas sobre o uso de preços psicológicos e publicidade enganosa. Por exemplo, a Federal Trade Commission (FTC) nos Estados Unidos tem emitido orientações para garantir que os preços sejam apresentados de maneira clara e que os descontos sejam genuínos e não apenas estratégias de marketing (FTC, 2020). Essas regulamentações visam garantir que os consumidores tenham acesso a informações precisas e possam tomar decisões de compra informadas, sem serem indevidamente influenciados por práticas enganosas.

No entanto, as regulamentações por si só podem não ser suficientes para resolver as questões éticas inerentes ao uso de preços psicológicos. É necessário um esforço conjunto das empresas, reguladores e consumidores para garantir que as práticas de marketing sejam justas e transparentes. As empresas devem adotar uma abordagem ética ao definir preços e ao promover seus produtos, enquanto os consumidores devem ser educados sobre os riscos das práticas de preços psicológicos. Além disso, os reguladores devem continuar a monitorar o mercado para identificar e punir práticas enganosas.

Os estudos recentes sobre preços psicológicos e publicidade enganosa destacam a complexidade dessas práticas e as questões éticas associadas. Embora essas estratégias possam ser eficazes em aumentar as vendas, elas também levantam preocupações significativas sobre a manipulação do consumidor e a justiça no mercado. É essencial que as empresas e os reguladores trabalhem juntos para garantir que as práticas de preços sejam transparentes e justas, protegendo assim a confiança do consumidor e a integridade do mercado.

5 IMPLICAÇÕES ÉTICAS E REGULATÓRIAS

As práticas de preços psicológicos e publicidade enganosa colocam as empresas em uma posição delicada, que exige a constante ponderação entre estratégias comerciais eficazes e a responsabilidade ética. Essas práticas podem manipular a percepção do consumidor, explorando vulnerabilidades cognitivas para maximizar o lucro, o que levanta importantes questões éticas e regulatórias. É imperativo que as empresas busquem um equilíbrio entre a maximização de seus resultados e a manutenção de padrões de transparência e responsabilidade para com seus clientes.

A ética empresarial, especialmente em contextos de mercado altamente competitivo, envolve uma série de responsabilidades que ultrapassam o simples cumprimento da lei. Segundo Kotler (2016), as empresas têm a obrigação de promover práticas de marketing que sejam não apenas eficazes, mas também justas e transparentes. No entanto, práticas como preços psicológicos podem frequentemente cruzar a linha entre persuasão e manipulação, o que exige um olhar atento tanto da empresa quanto dos órgãos reguladores.

Além disso, conforme argumenta McDaniel (2017), o uso de preços psicológicos, quando combinado com publicidade enganosa, pode comprometer a confiança do consumidor. Estudos indicam que consumidores frequentemente se sentem enganados quando percebem que foram induzidos a erro por práticas comerciais desonestas, o que pode levar a uma erosão da lealdade à marca. Portanto, a adoção de tais práticas traz riscos não apenas legais, mas também de imagem, colocando em jogo a credibilidade da empresa no longo prazo.

Do ponto de vista regulatório, os países que contam com legislações mais avançadas de proteção ao consumidor, como Estados Unidos e União Europeia, têm buscado mecanismos mais eficazes para coibir tais práticas. Segundo Shleifer (2012), a falha dos sistemas regulatórios em controlar abusos desse tipo pode incentivar empresas a adotar políticas predatórias, prejudicando a competição leal. O mercado brasileiro, ainda que possua mecanismos como o Código de Defesa do Consumidor (CDC), necessita de um constante aprimoramento para acompanhar as mudanças tecnológicas e as novas estratégias de marketing digital.

A combinação de questões éticas e regulatórias neste contexto reforça a necessidade de um diálogo contínuo entre empresas, reguladores e sociedade civil. A responsabilidade corporativa deve estar no centro das práticas de marketing, visando o respeito à transparência e à autonomia do consumidor. Contudo, apenas a regulamentação não é suficiente; é preciso também uma mudança de paradigma nas estratégias empresariais, para que elas busquem a sustentabilidade e a confiança como pilares de longo prazo.

5.1 Responsabilidade das Empresas

As empresas possuem uma responsabilidade fundamental na construção de um ambiente de consumo saudável e justo. No caso da aplicação de preços psicológicos, essa responsabilidade é amplificada, pois tais práticas podem induzir os consumidores a decisões de compra impulsivas ou distorcidas. Segundo Costa (2019), a responsabilidade ética das empresas não se limita apenas ao cumprimento da lei, mas também inclui o compromisso com a transparência e a honestidade no trato com os consumidores. Portanto, cabe às empresas evitar o uso de estratégias que possam enganar ou manipular o público.

Kotler e Keller (2016) defendem que as empresas modernas devem adotar uma postura ética e socialmente responsável, considerando o impacto de suas ações sobre todas as partes envolvidas, incluindo os consumidores. Para esses autores, o marketing responsável envolve não apenas a oferta de produtos e serviços de qualidade, mas também o respeito à autonomia do consumidor, o que significa que práticas como a publicidade enganosa devem ser evitadas. Nesse sentido, o uso de preços psicológicos, quando feito de forma abusiva, pode ser visto como uma violação da ética empresarial.

Além disso, as práticas empresariais voltadas para o lucro não podem sobrepor-se à necessidade de construir uma relação de confiança com o consumidor. Segundo McDaniel (2017), o uso frequente de preços psicológicos e de publicidade enganosa pode prejudicar a percepção da marca a longo prazo, uma vez que consumidores, ao perceberem que foram manipulados, tendem a buscar alternativas. Esse tipo de comportamento reativo é um indicativo de que a transparência nas práticas empresariais deve ser priorizada para evitar danos à reputação da empresa.

Em países onde as práticas de responsabilidade social corporativa são mais avançadas, observa-se uma tendência crescente de regulamentação interna nas empresas para evitar práticas abusivas de marketing. Na União Europeia, por exemplo, o marketing ético tem sido uma preocupação crescente, com diretrizes que visam impedir a utilização de estratégias que possam enganar o consumidor. Segundo Shleifer (2012), a adoção de práticas éticas por parte das empresas não só protege os consumidores, como também garante uma competitividade justa no mercado.

No Brasil, a adoção de práticas de autorregulamentação, aliada à aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), pode ser uma estratégia eficaz para garantir que as empresas atuem de maneira ética. No entanto, conforme Lima (2020) destaca, a pressão sobre as empresas deve partir tanto dos consumidores quanto dos órgãos reguladores, a fim de garantir que práticas abusivas como a utilização de preços psicológicos sejam eliminadas.

5.2 Necessidade de Regulamentação

A regulamentação no âmbito do marketing e da publicidade é essencial para garantir que as práticas empresariais sejam conduzidas de maneira justa e ética. No caso dos preços psicológicos, a regulamentação pode ser uma ferramenta importante para coibir abusos e proteger os consumidores de práticas que manipulam sua percepção de valor. Segundo Almeida (2021), as legislações de proteção ao consumidor precisam estar em constante evolução para acompanhar as novas práticas de marketing digital, que muitas vezes escapam ao escopo das regulamentações tradicionais.

Nos Estados Unidos, a Federal Trade Commission (FTC) tem sido um exemplo na criação de diretrizes que visam proteger os consumidores de práticas enganosas no marketing digital. Segundo Kotler (2016), o papel das agências reguladoras é crucial para garantir que as empresas mantenham padrões éticos, especialmente em um ambiente digital onde as barreiras para o abuso são menores. Práticas como preços psicológicos precisam ser monitoradas, e as penalidades para empresas que violam as regras devem ser rígidas o suficiente para desencorajar abusos.

A União Europeia também tem avançado significativamente na regulamentação de práticas comerciais. Segundo Shleifer (2012), a Comissão Europeia tem trabalhado ativamente para garantir que os consumidores sejam protegidos de práticas enganosas, especialmente em relação a preços psicológicos e publicidade enganosa. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR), por exemplo, é uma medida que também impacta as práticas de marketing, ao exigir mais transparência das empresas sobre o uso de dados de consumidores.

No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) oferece uma base sólida para a regulamentação de práticas comerciais, mas, como aponta Silva (2020), ainda há lacunas que precisam ser preenchidas, especialmente no que se refere ao marketing digital. A fiscalização deve ser aprimorada, e as sanções para as empresas que utilizam práticas abusivas devem ser rigorosas. Além disso, o avanço das práticas de vendas online exige uma atualização constante das normas, de modo a proteger os consumidores em um ambiente cada vez mais digital.

Por fim, a regulamentação deve ser entendida não apenas como um instrumento punitivo, mas também como uma ferramenta de incentivo às boas práticas empresariais. Empresas que adotam padrões éticos em suas práticas de marketing tendem a criar relações mais sólidas e de confiança com seus consumidores, o que resulta em benefícios a longo prazo tanto para as empresas quanto para a economia como um todo (McDaniel, 2017).

5.3 Papel do Ministério Público e dos Órgãos de Defesa do Consumidor

O Ministério Público (MP) e os órgãos de defesa do consumidor, como o PROCON, desempenham um papel fundamental na fiscalização e na defesa dos direitos dos consumidores. Esses órgãos atuam como garantidores do cumprimento das leis e regulamentos, buscando coibir práticas abusivas, como o uso de preços psicológicos e publicidade enganosa. Segundo Cardoso (2019), o MP tem a responsabilidade de atuar de forma proativa, investigando e punindo empresas que adotam práticas comerciais enganosas, protegendo, assim, os consumidores mais vulneráveis.

A atuação do PROCON é especialmente relevante em contextos onde os consumidores têm dificuldade de identificar ou provar práticas abusivas. Conforme destaca Oliveira (2021), o PROCON atua como um intermediário entre o consumidor e a empresa, oferecendo orientação jurídica e buscando soluções para conflitos de consumo. A fiscalização rigorosa sobre as práticas de preços psicológicos pode garantir que os consumidores não sejam induzidos a erro, contribuindo para um ambiente de consumo mais transparente e justo.

Além disso, o papel desses órgãos não se limita à aplicação de sanções. Segundo Lima (2020), o MP e os órgãos de defesa do consumidor têm a função de educar a população sobre seus direitos, promovendo campanhas de conscientização que ajudam os consumidores a identificar práticas abusivas. A educação do consumidor é uma ferramenta poderosa para combater práticas como a publicidade enganosa e os preços psicológicos, pois quanto mais informados estão os consumidores, menos suscetíveis eles ficam a essas estratégias.

A atuação conjunta entre o MP e os órgãos reguladores internacionais também pode ser uma forma eficaz de combater práticas abusivas.

Segundo Shleifer (2012), a cooperação entre diferentes países pode criar um ambiente regulatório mais coeso, no qual as empresas sejam responsabilizadas por suas práticas não apenas em âmbito local, mas também em mercados internacionais. Essa atuação coordenada é especialmente relevante no contexto digital, onde as fronteiras nacionais são cada vez menos significativas.

Por fim, a função do MP e dos órgãos de defesa do consumidor é garantir que o mercado opere de maneira justa e que os direitos dos consumidores sejam respeitados. A aplicação de sanções exemplares às empresas que violam os direitos dos consumidores, bem como o desenvolvimento de políticas de prevenção, são fundamentais para assegurar que práticas como a utilização de preços psicológicos e publicidade enganosa sejam minimizadas, preservando a integridade do mercado e a confiança do consumidor (McDaniel, 2017).

6 CASOS DE ESTUDO NO BRASIL: APLICAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DOS PREÇOS PSICOLÓGICOS

No Brasil, a proteção dos consumidores e a regulação de práticas comerciais são responsabilidades compartilhadas por diferentes entidades, cada uma com funções e competências específicas. Como já informado no tópico anterior, o Ministério Público atua na proteção dos interesses da sociedade, podendo investigar e promover ações judiciais contra práticas que violem os direitos dos consumidores.

O Procon, por sua vez, é um órgão público focado na defesa e proteção dos consumidores em todas as áreas de consumo, aplicando sanções administrativas e garantindo o cumprimento das leis consumeristas.

Já o conselho nacional de autorregulamentação publicitária (CONAR) é uma entidade privada que busca a promoção da ética na publicidade por meio da autorregulamentação, recomendando alterações ou retiradas de campanhas que não estejam em conformidade com os padrões éticos estabelecidos pelo código brasileiro de autorregulamentação publicitária.

Neste capítulo, serão analisados casos específicos julgados pelo CONAR, trazendo exemplos de decisões que destacam a importância da transparência nas práticas de preços psicológicos.

6.1 Caso Dattebayo: Promoção do Moletom por R\$ 1,00

Em dezembro de 2022, a empresa Dattebayo lançou uma campanha promocional anunciando um moletom por apenas R\$ 1,00, válida de 20 a 31 de dezembro. Esta oferta, à primeira vista, parece uma oportunidade irresistível para os consumidores, representando uma prática típica de preço psicológico. É possível observar que a intenção era claramente atrair a atenção dos consumidores com um preço extremamente baixo, criando uma percepção de oportunidade única.

No entanto, a promoção tinha uma condição essencial que não foi devidamente destacada no anúncio: o moletom a R\$ 1,00 só poderia ser adquirido mediante a compra de uma segunda unidade pelo preço cheio. Essa informação crucial foi omitida na comunicação inicial, levando a uma reclamação de consumidores ao CONAR, que resultou em uma representação formal contra a empresa.

A estratégia utilizada pela Dattebayo é um exemplo clássico de “âncora de preço”, onde o valor extremamente baixo de R\$ 1,00 serve como um chamariz, criando uma âncora mental no consumidor que faz com que qualquer outro preço, incluindo o da segunda unidade, pareça mais razoável ou vantajoso em comparação. Esse tipo de estra-

tégia é eficaz em capturar a atenção do consumidor e incentivá-lo a considerar a compra, mesmo que o gasto total seja maior do que o inicialmente esperado.

Além disso, a promoção utiliza um preço “extremamente baixo”, que é outra tática de preço psicológico destinada a induzir o comportamento de compra por impulso. Quando os consumidores veem uma oferta tão drasticamente descontada, muitos tendem a reagir rapidamente, temendo perder a oportunidade, o que reduz o tempo de avaliação da compra e diminui a probabilidade de comparação com outras ofertas.

No caso da Dattebayo, embora a promoção possa ter atraído inicialmente muitos consumidores, a falta de clareza sobre as condições para adquirir o moletom por R\$ 1,00 levou a um sentimento de engano entre os clientes. Isso resultou em uma queixa formal ao CONAR, que decidiu pela sustação da publicidade e uma advertência à empresa, com base nos artigos do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária que exigem transparência e clareza nas promoções.

Este caso destaca a linha tênue entre estratégias de preços psicológicos e práticas de publicidade enganosa. Embora seja comum que empresas utilizem técnicas para melhorar a percepção de preço, é essencial que essas práticas sejam acompanhadas de transparência e informações claras para evitar induzir o consumidor a erro.

6.2 Caso Pizza Hut - “Dá Um Hut R\$ 49,90 - 12 Fatias”

O CONAR, em novembro de 2022, julgou uma representação contra a franquia Pizza Hut, operada pela Phsr Master Franquia, devido a uma queixa de consumidor. A denúncia alegava que a publicidade da Pizza Hut induzia os consumidores ao erro ao não esclarecer de maneira adequada que o preço de R\$ 49,90, anunciado para uma pizza de 12 fatias, era válido apenas para pedidos de delivery.

A oferta de uma pizza grande por R\$ 49,90 é uma aplicação de preço psicológico, que visa atrair consumidores ao destacar um valor aparentemente vantajoso. O preço termina em “90”, que é uma prática comum para fazer o valor parecer mais baixo do que ele realmente é, uma vez que os consumidores tendem a perceber R\$ 49,90 como substancialmente menor do que R\$ 50,00. Essa técnica é amplamente utilizada no varejo e na indústria alimentícia para influenciar a percepção de preço dos consumidores, tornando ofertas mais atraentes.

No entanto, o problema central identificado pelo CONAR neste caso não estava na estratégia de preço psicológico, mas na comunicação da oferta. O consumidor reclamou que o anúncio não deixava claro que o preço promocional de R\$ 49,90 era exclusivo para pedidos de delivery. Ao ver o cartaz na entrada de uma loja Pizza Hut em um shopping, o possível cliente poderia acreditar que o preço era aplicável também para consumo no local, o que não era verdade.

A defesa da Pizza Hut argumentou que as condições da oferta estavam presentes no cartaz. Contudo, a relatora do caso, Marcela Neves de Andrade, não se convenceu de que a informação estava suficientemente clara para o consumidor. Ela argumentou que um consumidor médio, ao passar pelo shopping e ver o cartaz, provavelmente não perceberia imediatamente que o preço anunciado se aplicava apenas ao delivery. A falta de clareza e visibilidade adequada das condições da promoção foi considerada uma violação dos princípios de transparência e veracidade da publicidade, conforme estipulado nos artigos 1º, 3º, 23, 27 e 50, letras “a” e “b”, do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária.

Muitos consumidores tendem a focar no preço do item anunciado, especialmente quando ele é destacado em uma promoção ou oferta especial, como no caso da Pizza Hut. Quando a informação adicional de que o preço é válido apenas para delivery é obscurecida ou não suficientemente destacada, pode-se induzir o consumidor ao erro, levando-o a acreditar que o valor anunciado é o preço total, aplicável em qualquer circunstância.

Nesse caso específico, a Pizza Hut utilizou um preço atrativo para a pizza, mas não deixou claro que esse valor não incluía o custo do frete e que a promoção era exclusiva para delivery. Isso cria uma desconexão na percepção do consumidor entre o preço anunciado e o preço final a ser pago, o que pode ser considerado uma forma de manipulação da percepção de custo. Ao omitir a informação de que o preço promocional só se aplicava ao delivery, a empresa falhou em fornecer uma imagem completa e precisa dos custos reais envolvidos, violando o direito do consumidor à informação clara e adequada.

O CONAR decidiu pela alteração do anúncio e emitiu uma advertência à referida empresa, destacando a necessidade de maior clareza na comunicação das ofertas. A decisão reflete a importância de garantir que todas as informações relevantes sejam visíveis e compreensíveis para o consumidor, evitando interpretações equivocadas que possam induzir ao erro. A falta de clareza na publicidade, especialmente em se tratando de detalhes que limitam uma oferta, é considerada uma prática enganosa e contrária aos padrões éticos da publicidade.

O caso da Dattebayo e Pizza Hut são exemplos claros de como o uso inadequado de preços psicológicos pode levar a repercussões legais e prejudicar a reputação de uma empresa. Enquanto estratégias de preços psicológicos podem ser eficazes para aumentar vendas e atrair consumidores, é fundamental que sejam utilizadas de forma transparente e ética para evitar consequências negativas.

7 CONCLUSÃO

O estudo dos preços psicológicos revela a complexidade do comportamento do consumidor e como ele pode ser influenciado por estratégias de marketing que exploram vieses cognitivos. análise apresentada ao longo deste artigo evidenciou como as decisões de compra dos consumidores são fortemente influenciadas por estratégias que manipulam suas percepções, utilizando-se de vieses cognitivos, como ancoragem, representatividade e aversão à perda.

A exploração desses vieses, conforme discutido, demonstra que os consumidores não são sempre racionais e que suas decisões de compra são frequentemente moldadas por fatores emocionais e contextuais que desviam da lógica econômica pura.

A evolução histórica do conceito de preços psicológicos, desde as ideias iniciais de Hermann Heinrich Gossen até os estudos empíricos de Thomas C. Smith e os avanços teóricos de Daniel Kahneman, destaca como essas estratégias se consolidaram no arsenal de ferramentas de marketing ao longo do tempo. A aplicação dessas práticas, apesar de sua eficácia comprovada em diversos contextos comerciais, levanta questões éticas e regulatórias que não podem ser ignoradas.

A manipulação da percepção de preços por meio de técnicas psicológicas pode ser vista como uma forma de indução que, quando combinada com publicidade enganosa, pode distorcer significativamente a percepção de valor dos consumidores.

Os casos práticos discutidos, como os exemplos da Dattebayo e da Pizza Hut no Brasil, ilustram os desafios e as consequências de tais práticas. Ambos os casos revelam como a falta de clareza e transparência pode levar a sanções regulatórias e a uma percepção negativa por parte dos consumidores, sublinhando a necessidade de as empresas equilibrar a utilização de preços psicológicos com uma comunicação transparente e ética. Esses exemplos reforçam a importância de uma regulamentação adequada e de uma autorregulação responsável, garantindo que os consumidores sejam protegidos de práticas enganosas.

Além disso, a discussão ética sobre o uso de preços psicológicos enfatiza a responsabilidade das empresas em não explorar indevidamente as vulnerabilidades cognitivas dos consumidores. Enquanto algumas estratégias de marketing podem ser legítimas e eficazes, elas se tornam problemáticas quando ultrapassam o limiar da manipulação enganosa.

A transparência e a honestidade são princípios fundamentais que devem guiar as práticas de precificação, assegurando que os consumidores possam tomar decisões informadas e que os mercados operem de maneira justa e equitativa.

Por fim, a necessidade de uma regulamentação mais rígida e eficaz é evidente. Re-

guladores em várias jurisdições estão começando a reconhecer as implicações dessas práticas e a impor diretrizes mais claras para proteger os consumidores. No entanto, a responsabilidade não recai apenas sobre os reguladores. As empresas devem adotar práticas éticas e transparentes, não apenas para proteger os consumidores, mas também para promover uma competição leal e saudável no mercado.

Em conclusão, os preços psicológicos, embora sejam uma ferramenta poderosa no marketing, requerem um uso equilibrado que leve em consideração as implicações éticas e as expectativas dos consumidores. A manipulação da percepção pode ser eficaz no curto prazo, mas as consequências para a confiança do consumidor e a integridade do mercado no longo prazo não devem ser subestimadas.

Portanto, é essencial que tanto empresas quanto reguladores trabalhem juntos para promover práticas de marketing que sejam ao mesmo tempo eficazes e justas, garantindo a sustentabilidade dos negócios e a proteção dos consumidores.

PSYCHOLOGICAL PRICING AND THE MANIPULATION OF CONSUMER PERCEPTION: STRATEGIES, IMPACTS, AND ETHICAL IMPLICATIONS

ABSTRACT

This study examines psychological pricing, a marketing technique that manipulates consumer perception and purchasing decisions through cognitive heuristics such as anchoring and loss aversion. It discusses historical, ethical, and regulatory aspects, along with practical examples from Brazil, emphasizing the importance of transparency. The research highlights the need for stricter regulations and ethical business practices to prevent undue manipulation. The conclusion underscores the balance between effective strategies and consumer protection.

Keywords: psychological pricing; price anchoring; heuristics; deceptive advertising; marketing; manipulation; ethics; consumer; regulation.

REFERÊNCIAS

Anderson, E. T., & Simester, D. I. Effects of \$9 Price Endings on Retail Sales: Evidence from Field Experiments. **Quantitative Marketing and Economics**, v. 1, n. 1, p. 93-110, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1023581927405>
CONAR-DECISÕES-CASOS/2023/MARÇO/VERACIDADE <http://www.CONAR.org.br/>. Acesso em: 04 set. 2024.

COWLEY, E.; BARRON, C. When Product Placement Goes Wrong: The Effects of Program Liking and Placement Prominence. **Journal of Advertising**, v. 37, n. 1, p. 89-98, 2008. <https://doi.org/10.2753/JOA0091-3367370107>.

GABAIX, X.; LAIBSON, D. Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 121, n. 2, p. 505-540. 2006. <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.505>.

GOSSEN, H. H. **The Laws of Human Relations and the Rules of Human Action Derived Therefrom**. Macmillan. 1854.

KAHNEMAN, D. **Thinking, Fast and Slow**. Farrar, Straus and Giroux. 2011.

MAZAR, N.; AMIR, O.; ARIELY, D. The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. **Journal of Marketing Research**, 45, n. 6, p. 633-644. <https://doi.org/10.1509/jmkr.45.6.633>. 2008.

SHLEIFER, A. **The Failure of Judges and the Rise of Regulators**. MIT Press. 2012.

SMITH, T. C. Price Endings and Consumer Behavior. **Journal of Marketing**, v. 21, n.1, p. 54-58, 1956. <https://doi.org/10.2307/1247983>.

ALMEIDA, José Carlos. **Direito do consumidor e regulamentação do mercado digital**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2021. Disponível em: <https://www.rteditora.com.br>. Acesso em: 04 set. 2024.

CARDOSO, Maria Fernanda. **A atuação do Ministério Público na defesa do consumidor: estudos e práticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br>. Acesso em: 04 set. 2024.

COSTA, Marcos Antônio. **Ética empresarial e responsabilidade social: uma análise crítica das práticas de marketing**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. Disponível em: <https://www.fgv.br/editora>. Acesso em: 04 set. 2024.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Marketing Management**. 15th ed. Pearson, 2016. Disponível em: <https://www.pearson.com>. Acesso em: 04 set. 2024.

LIMA, Ana Paula. **Transparência no marketing: ética e limites da publicidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2020. Disponível em: <https://www.jurua.com.br>. Acesso em: 04 set. 2024.

MCDANIEL, Carl. **Marketing ethics: cases and practices**. 3rd ed. South-Western Cengage Learning, 2017. Disponível em: <https://www.cengage.com>. Acesso em: 04 set. 2024.

OLIVEIRA, João Pedro. **Órgãos de defesa do consumidor no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2021. Disponível em: <https://www.editorasaraiva.com.br>. Acesso em: 04 set. 2024.

SHLEIFER, Andrei. **The Failure of Judges and the Rise of Regulators**. MIT Press, 2012. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu>. Acesso em: 04 set. 2024.

SILVA, Carlos Eduardo. **Direitos do consumidor na era digital: um estudo sobre as práticas de preços psicológicos**. Porto Alegre: Bookman, 2020. Disponível em: <https://www.grupoa.com.br>. Acesso em: 04 set. 2024.

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO
AO TRABALHO INFANTIL E À VIOLÊNCIA
NO ÂMBITO ESCOLAR

*THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE IN THE IMPLEMENTATION OF
PUBLIC POLICIES ADDRESSING CHILD LABOR
AND VIOLENCE IN SCHOOLS*

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO AO TRABALHO INFANTIL E À VIOLÊNCIA NO ÂMBITO ESCOLAR¹

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES ADDRESSING CHILD LABOR AND VIOLENCE IN SCHOOLS

*Mariana Ferrer Carvalho Rolim²
Vicente Anastácio Martins Bezerra de Sousa³*

RESUMO

A partir da atuação extrajudicial do Ministério Público, consagrada pela Constituição Federal de 1988 e fortalecida pela legislação infraconstitucional, foi conferida nova roupagem ao Ministério Público, sobretudo no campo cível *lato sensu*, o presente artigo busca lançar luz à seguinte problemática: Até que ponto políticas públicas podem ser efetivadas por atuação extrajudicial do Ministério Público? Em vista do histórico constitucional brasileiro e seus avanços institucionais, qual o enquadramento devido ao Ministério Público na formulação de políticas públicas na seara da proteção do direito à educação das crianças e dos adolescentes? A compreensão do tema exige a análise das normas estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucionais correlatas, mormente a Lei n.º 8.069/1990. Busca-se, com isso, estabelecer elementos seguros para fundamentar e legitimar a atuação do Ministério Público de políticas públicas para o enfrentamento do trabalho infantil e da violência no âmbito escolar. Ao final, exemplificam-se atuações exitosas do Ministério Público na temática, considerando o estado do Ceará.

Palavras-chave: Ministério Público; atuação extrajudicial; políticas públicas; crianças e adolescentes.

¹ Data de recebimento: 05/02/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Mestre em Direito e Solução de Conflitos pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Procuradora do Trabalho. E-mail: mariana.rolim@mpt.gov.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1095609227964543>. ORCID: 0009-0002-4616-074X.

³ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Promotor de Justiça. E-mail: vicente.sousa@mpce.mp.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3762364577354664>. ORCID: 0009-0007-2447-3100.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo surgiu da necessidade de evidenciar a importância do Ministério Público como promotor de políticas públicas de interesse público, o que se enquadra na proteção de questões relacionadas aos direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes, como o direito à educação e à erradicação do trabalho infantil.

A Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece a doutrina da proteção integral às crianças e aos adolescentes para a partir daí estabelecer seus direitos fundamentais, a fim de garantir que desenvolvam em ambiente educacional digno.

O novo perfil conferido ao Ministério Público com a Constituição de 1988 e legislações extravagantes, ampliou e fortaleceu a legitimidade ativa para demandas coletivas *amplo sensu*, sobretudo na seara cível ou extrapenal para proteção de interesses metaindividuais. Não apenas isso, trouxe também abrangência dessa legitimidade ao dotar o *Parquet* de independência para demandar o Estado e seus agentes na proteção desses direitos.

Acumulando a esfera criminal, a instituição ministerial passou a ter atribuições voltadas para proteção do interesse público coletivo e individual homogêneo, o que abrange ampla gama de direitos de interesse social, como se vê com a proteção dos vulneráveis, por exemplo, crianças e adolescentes.

O presente artigo procura revelar o papel institucional do *parquet* de promover políticas públicas, sobretudo por meio de medidas extrajudiciais que favoreçam a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e jovens em situação de risco social. Nesse sentido, destacam-se os instrumentos do inquérito civil e os termos de ajuste de conduta para mobilizar gestores públicos para adoção de medidas efetivas.

Assim, após breve apresentação histórica da evolução do Ministério Público brasileiro, discorre-se sobre a atuação do Ministério Público na proteção da criança e do adolescente com foco no direito à educação e na erradicação do trabalho infantil. Em seguida, evidencia-se o Ministério Público como agente indutor e promotor de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento do trabalho infantil e à violência no âmbito escolar.

A pesquisa possui relevância acadêmica e jurídica em razão de evidenciar a atuação extrajudicial do Ministério como agente indutor e promotor de políticas públicas na seara da erradicação do trabalho infantil e do combate à violência escolar. Cite-se, como exemplo, a Rede Peteca — Programa de Educação para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Projeto MPT nas Escolas); formação de Comitês de Adolescentes para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; e o programa Previne – Violência

nas Escolas Não!, implementado em conjunto com o Ministério Público do Ceará, por meio do Centro de Apoio Operacional da Educação (Caoeduc), entre outros apresentados no decorrer da exposição.

A metodologia empregada consiste em pesquisa bibliográfica e análise documental, através de uma abordagem descritiva.

Observa-se, assim, que o Ministério Público pode induzir e, indo além, favorecer a implementação de políticas públicas de interesse público em favor de interesses metaindividuais na defesa ativa dos direitos das crianças e adolescentes.

2 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Atualmente, no Brasil, o Ministério Público é uma instituição essencial às funções da justiça, sendo-lhe destinada a seção I do Capítulo IV, da Constituição Federal de 1988, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como estabelece o artigo 127, do Diploma Constitucional citado.

Nesse sentido, o órgão ministerial tem suas atribuições estabelecidas no artigo 129, da Constituição Federal de 1988, destacando se tratar de rol exemplificativo, vez que o inciso IX do citado dispositivo prevê a possibilidade de exercício de outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade, proibida a representação judicial e a consultoria jurídica.

Contudo, essa formatação e essas atribuições não vieram prontas, mas como resultado paulatino do fortalecimento político da instituição, sendo relevante traçar um breve histórico e evolução desta instituição tão cara ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

A doutrina apresenta diversas referências para indicar a semente inaugural do que viria a ser o Ministério Público, prevalecendo que suas origens são da França, com a Ordenança de 25 de maio de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França, a qual tratou dos procuradores do rei.

De acordo com Mazilli (2001), a expressão *parquet*, amplamente utilizada para se referir ao Ministério Público, provém da tradição francesa, no mesmo sentido a expressão *magistrature débout* (magistratura de pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei). Explica Mazilli que, antes de possuir assento ao lado da magistratura sentada, os procuradores do rei tinham assento em assoalho da sala de audiências, por isso a origem do termo *Parquet*.

Por esse enredo, costuma-se apontar que a instituição ministerial tem origem francesa na figura dos procuradores do rei. Todavia, não obstante a contribuição francesa,

cumprir destacar que o Ministério Público brasileiro sofreu influências do domínio de Portugal, tendo as Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 feito menção à figura dos promotores de justiça, os quais tinham a missão de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal.

A partir desses influxos externos, passando pela independência do país até os dias atuais, a linha histórica das normas constitucionais brasileira representa a evolução e o avanço do protagonismo do Ministério Público na seara político e institucional do país. Após ser reconhecido no Código de Processo Penal, em 1832, período imperial, o Ministério Público foi esvaziado e esquecido como instituição democrática em alguns momentos, até que foi alçado a missão de função essencial à justiça com a Constituição Federal de 1988.

Cite-se que as constituições de 1824 e 1891 sequer fizeram menção ao *Parquet*, enquanto a Constituição de 1934 fez referência expressa ao Ministério Público, o que acabou sendo suprimido com a Constituição de 1937. Ademais, não obstante o fato de as demais Cartas Magnas mencionarem expressamente o Ministério Público, ainda havia confusão sobre sua independência em relação ao Poder Executivo, ponto fundamental para definir a estatura vigente da instituição, o que veio a acontecer com a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

O fortalecimento das instituições promovido com a Constituição Federal de 1988 foi essencial para o enquadramento do Ministério Público como instituição independente do Poder Executivo. Assim, estabeleceu-se que o órgão não se subordinará a este poder e terá garantias para o exercício das atribuições criminais e ampliou-se sobremaneira a atuação na seara cível com a tutela dos interesses difusos e coletivos, sendo, inclusive, reconhecida a função de Ouvidor/*Ombudsman* da Sociedade.

Silva (2001) relata seminário ocorrido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em 1982, que foi relevante para o debate sobre a proteção dos direitos e interesses difusos. Na ocasião, o representante da Associação Paulista de Magistrados fez um apelo, especialmente à Ada Pellegrini Grinover, para que um grupo de especialistas elaborasse um projeto de lei voltado para a proteção dos interesses difusos.

Como resultado, elaborou-se o anteprojeto de lei de autoria de Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr., aprovado no Congresso Nacional de Direito Processual de julho de 1983.

Referido anteprojeto estendia a proteção da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, para proteção de bens de valor histórico, paisagístico, estético, turístico e histórico. Ademais, colocava as associações como principais autoras, e o Ministério Público como interveniente, com o objetivo de controlar eventuais abusos.

Esse anteprojeto não foi aprovado, porém foi ponto de partida para, posteriormente,

ser formulado, pelos membros do Ministério Público de São Paulo, um novo anteprojeto que deu origem à lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/85).

Na época dessa lei, conforme Silva (2001), muitos criticaram a norma, pois o Ministério Público ainda contava com independência tão-somente relativa, tendo em vista que integrava o Poder Executivo.

Segundo a autora, o Ministério Público propagava que o principal objetivo da lei era a ampliação da lei de proteção dos interesses difusos, mas ela considera que o objetivo primordial foi assumir destaque como principal instituição com legitimidade para propor ação civil pública.

Esse relato mostra como a instituição Ministério Público teve que buscar, politicamente, ocupar o espaço que atualmente lhe cabe como legitimado principal para a tutela dos interesses metaindividuais.

Rangel (2009) pontua que a primeira e efetiva disciplina do Ministério Público ocorreu na Constituição de 1934, mas a “Constituição Cidadã” de 1988, amadurecida politicamente e atenta às novas necessidades sociais, concedeu amplo protagonismo a instituição, passando-a à fase da adolescência, a qual costuma ser marcada pela insurgência.

Portanto, em seus artigos 127 a 130, a Constituição Cidadã, expressamente, reconheceu o Ministério Público brasileiro como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a função de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, promovendo-o como órgão defensor da sociedade.

O Ministério Público brasileiro, assim, passou a advogar as pretensões coletivas amplo sensu e as individuais indisponíveis, ainda que seja contra o Poder Público e seus agentes, transformando-se em órgão essencial para garantir a imparcialidade na prestação jurisdicional e na fiscalização da prestação dos direitos fundamentais e essenciais para a cidadania.

O organograma estabelecido pela Constituição Democrática de 1988 enquadrou o Ministério Público a partir do título “Da Organização dos Poderes”, o que revela que o Parquet não faz parte da estrutura de nenhum dos Poderes políticos e possui natureza jurídica de instituição independente e essencial à função da justiça, garantindo-lhe sua autonomia financeira e administrativa, não estando subordinado a qualquer dos Poderes de Estado brasileiro.

Acrescente-se que, a partir do artigo 127, §1º, da CF de 1988, foram garantidos três princípios institucionais ao Parquet, quais sejam a Unidade, seus membros pertencem a um só órgão; a Indivisibilidade, seus integrantes atuam em nome de toda instituição, como órgão; e a Independência funcional, vinculados a lei e sua consciência, sem subordinação aos Poderes de Estado ou chefia institucional.

O marco da independência institucional e funcional associado a gama de atribuições exemplificadas no rol do artigo 129, da Constituição Federal, elevaram o Ministério Público a grande protagonista no Estado Democrático de Direito.

A vigência da Carta Cidadã de 1988 fortaleceu a atuação do Ministério Público na seara coletiva em sentido amplo, vez que, não obstante já possuir legitimidade ativa, por exemplo, com a edição da Lei n.º 7.347, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), a instituição passou a atuar desvinculada do Poder Executivo. Ou seja, o *Parquet* poderia demandar inclusive o Estado e seus agentes com autonomia e independência para não sofrer eventuais represálias.

Portanto, considerando a legitimidade ativa para atuar nas causas coletivas previstas em leis anteriores a 1988, reputa-se como marco nodal do atual protagonismo ministerial a emenda de fusão promovida na Constituinte de 1988, movimento que teve início em 1985 com a derrocada da ditadura militar, a qual concedeu ao Ministério Público brasileiro o funcionamento autônomo, sem vinculação a qualquer dos poderes, possuindo seção própria de função essencial à justiça, com os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Após esse marco constitucional, o legislador infraconstitucional passou a regulamentar as funções inerentes ao Ministério Público, assim veio a Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), dentre outras legislações regionais, elencando rol de atribuições além das previstas na constituição.

Essas atribuições, exercíveis com autonomia e independência, transformou o Ministério Público em instituição protagonista do Estado Democrático de Direito e agente transformador e indutor de políticas públicas em diversas searas, como, por exemplo, na proteção da criança e do adolescente, o que será apontado nos capítulos seguintes.

3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COM FOCO NO DIREITO À EDUCAÇÃO E NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

De início, vale mencionar que o Ministério Público desempenha importante papel na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Essa atribuição torna-se relevante no que diz respeito ao direito à educação, reconhecido como um direito crucial para o exercício da cidadania e a minimização das desigualdades sociais.

O direito à educação é importante vetor para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Trata-se de direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A educação é um dos fatores de transformação social, vez que é apta a romper ciclos geracionais de pobreza e contribuir para o

desenvolvimento integral de crianças e adolescentes (Alberto; Yamamoto, 2017).

Dentre as políticas públicas voltadas para a proteção de crianças está o chamado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Estabelecido na década de 1990, o programa combinava medidas de incentivo à educação, incluindo transferência de renda condicionada à frequência escolar ou participação em atividades educativas extracurriculares no contraturno. Alberto e Yamamoto (2017) avaliam, a partir dos resultados alcançados pelo programa, que o PETI foi eficaz para diminuir o trabalho infantil e aumentar a assiduidade escolar.

No entanto, a partir de 2005, segundo Alberto e Yamamoto (2017), o enfoque das políticas públicas mudou, passando da eliminação do trabalho infantil para a redução da pobreza. De fato, o Bolsa Família passou a integrar o PETI, acarretando a perda do foco na erradicação do trabalho infantil e na educação (González, 2015).

Assim, embora o Bolsa Família tenha sido um passo importante em direção à inclusão social, argumenta-se que não conseguiu enfrentar suficientemente os fatores estruturais que impulsionam a entrada no mercado de trabalho informal, sendo, em verdade, um paliativo.

De acordo com González (2015), não obstante o programa promovesse a frequência escolar dos estudantes assistidos, não foi capaz de erradicar a desigualdade estrutural, assim como de superar a situação de vulnerabilidade das famílias beneficiadas.

González (2015) traz, ainda, a reflexão de que todos esses programas, embora com efeitos positivos, reforçam disparidades regionais profundas. De fato, enquanto a transferência de renda ajuda na permanência das crianças na escola, os serviços complementares não são distribuídos de modo uniforme, ficando a cargo dos municípios. Assim, gera desigualdade na qualidade do atendimento. Com efeito, os municípios de maior porte acabam por se destacarem por oferecerem melhor cobertura e atendimento, gerando experiências de sucesso e inovação. Enquanto isso, as regiões mais pobres ficam sem o suporte adequado.

Nesse cenário, cumpre analisar a atuação do Ministério Público como ator no controle da execução de políticas públicas. Os membros do Ministério Público ganharam independência funcional e autonomia administrativa através da Constituição de 1988, o que permitiu à instituição assumir um papel estratégico no enfrentamento da desigualdade social e na defesa de grupos vulneráveis. Segundo Arantes (1999), essa independência e autonomia tornaram o Ministério Público um guardião dos interesses coletivos que poderia ser independente na atuação em defesa dos direitos como os de crianças e adolescentes.

Assim, o Ministério Público tem desempenhado um papel crucial de articulador nos conflitos entre a sociedade civil e as autoridades públicas, buscando a concretização de direitos fundamentais (Coelho; Kosicki, 2023).

Segundo Ismail (2014), o controle de políticas públicas pelo Ministério Público deve ocorrer nos casos de atuação em desacordo com o interesse público, seja por desvio de finalidade, seja por inadequação da política adotada. Ademais, é necessário nas hipóteses de omissão por parte do poder público na concretização dos interesses coletivos.

Através de instrumentos como a ação civil pública, o Ministério Público também invoca políticas a serem estabelecidas pelo Estado para alcançar a concretização de direitos coletivos. Souza (2006) reforça que isso é especialmente verdadeiro em casos de omissão ou negligência do Estado, quando a intervenção judicial pode ser o mecanismo crucial para a garantia de direitos.

Nesse contexto, a judicialização das políticas públicas é mais um elemento que reafirma a importância do Ministério Público para garantir o direito à educação e a erradicação do trabalho infantil.

No entanto, no campo das políticas públicas não se pode olvidar que o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas é complexo. Faria (2003) argumenta que as políticas públicas não são apenas soluções técnicas, mas sim campos de batalha de diferentes interesses, valores e ideias. De fato, segundo Souza (2006), a elaboração de políticas não é um processo unicamente técnico, sendo resultado de disputas e negociações em que diversos atores políticos e sociais buscam moldar os resultados a partir de suas agendas.

No Brasil, a análise das políticas públicas é afetada por limitações estruturais, como a falta de integração entre as esferas de governo e a ausência de uma cultura sólida de avaliação teórica e metodológica (Frey, 2000).

Dessa forma, o uso do conhecimento técnico e de ideias no processo de tomada de decisão relativa à formulação de políticas públicas, ou na definição de agenda, no contexto brasileiro, muitas vezes não é devidamente levado em consideração. Como mencionado por Faria (2003), essa lacuna impede uma análise mais aprofundada das consequências das políticas públicas e a identificação de melhores soluções. De acordo com Frey (2000), a avaliação contínua é necessária para garantir que as políticas atinjam seus objetivos e correspondam às necessidades da população.

Conforme o autor, o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) abrange diversas fases, quais sejam: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas e correção da ação

Nesse contexto, a participação do Ministério Público torna-se relevante para gerar discussões e ações que ajudem a construir uma agenda governamental em torno de questões elementares, como a universalização da educação e a erradicação do trabalho infantil.

Como observa González (2015), o Ministério Público tem sido um ator significativo para fomentar um novo processo de participação social e de organizações da sociedade onde antes não existia.

Portanto, avançar na garantia do direito à educação e assegurar proteção adequada dos direitos humanos de crianças e adolescentes requer, para o Brasil, uma agenda intersetorial. Isso demanda mais ações coordenadas entre diferentes camadas de governo, participação da sociedade civil e fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Em resumo, o papel do Ministério Público na proteção da criança e do adolescente é multifacetado e essencial para a construção de um sistema de políticas públicas mais eficaz. Para além da judicialização, sua atuação abrange a articulação entre diferentes setores, a mobilização de discussões sobre direitos humanos e a busca por políticas públicas que garantam condições para o desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes.

Para a consecução dessa mudança de realidade, é crucial consolidar uma cultura de elaboração cuidadosa e avaliação contínua de políticas públicas e de promoção de diálogo entre Estado e sociedade, garantindo que as políticas implementadas reflitam as reais necessidades da população.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COM AGENTE INDUTOR E PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E À VIOLÊNCIA NO ÂMBITO ESCOLAR

A princípio, importa ressaltar que o Ministério Público tem um papel fundamental como indutor de políticas públicas, especialmente no que se refere a questões de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como a erradicação ao trabalho infantil e à violência nas escolas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garantem proteção integral às crianças e adolescentes, o que significa assegurar que cresçam e se desenvolvam em condições propícias à educação. Silva (2001) afirma que, com a Constituição de 1988, o Ministério Público ganhou um novo perfil, ampliando sua esfera de atuação para a proteção de interesses metaindividuais. Tal mudança possibilitou ao Ministério Público ampliar o escopo para além da atuação judicial.

Nessa atuação, induz políticas públicas e discute medidas extrajudiciais que influenciam diretamente a formulação e a implementação de programas voltados para crianças e jovens em situação de risco social.

De acordo com Silva (2001b), a ampla autoridade do Ministério Público para utilizar instrumentos extrajudiciais, como o inquérito civil e os termos de ajuste de conduta, per-

mite mobilizar atores locais e pressionar gestores públicos a tomarem medidas efetivas.

Ademais, considerando um contexto de violência nas escolas, que impacta negativamente no direito fundamental à educação, as ações do Ministério Público também abrangem a organização de redes de proteção formadas por escolas, famílias, conselhos tutelares e órgãos de segurança pública.

Em 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público trouxe a discussão da violência escolar para dentro do ambiente das instituições de ensino, elaborando documento intitulado “Diálogos e mediação de conflitos nas escolas: guia prático para educadores, que trouxe roteiro de aulas sobre o tema, voltados para jovens do ensino médio (Brasil, 2014).

Importa referir que o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) divulgou dados sobre a violência em instituições de ensino entre janeiro e setembro de 2023. Nesse período, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, por meio do Disque 100, registrou 9.530 denúncias, que configura aumento de cerca de 50% em comparação ao período anterior, quando mais de 6,3 mil denúncias aconteceram.

Conforme o Painel de Dados do Disque 100, as denúncias ocorreram em cenário escolar, envolvendo berçário, creche e instituições de ensino. As regiões com maior quantidade de registros foram, respectivamente, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Brasil, 2023b).

Ademais, no que diz respeito ao trabalho infantojuvenil, os dados divulgados pelo IBGE retratam que, em 2023, a incidência de trabalho infantil era de 1,3% para as pessoas de 5 a 13 anos de idade, subindo para 6,2% no grupo de 14 e 15 anos, alcançando 14,6% entre adolescentes de 16 e 17 anos. Entretanto, comparando a 2022, o percentual de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil diminuiu em todos os grupos etários.

Importa destacar que cerca de 55,7% da população em situação de trabalho infantil (ou 895 mil pessoas) tinha de 16 a 17 anos de idade; 22,8% (366 mil pessoas) tinha de 14 e 15 anos e 21,6% (346 mil pessoas) tinha entre 5 e 13 anos.

O Nordeste contava com meio milhão de crianças e adolescentes no trabalho infantil, sendo o maior contingente de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade nesse contexto. O Sudeste (478 mil pessoas), o Norte (285 mil pessoas), o Sul (193 mil pessoas) e o Centro-Oeste (145 mil pessoas) vieram em seguida nesse ranking (Brasil, 2023a).

Portanto, percebe-se que os números ainda são alarmantes. Ademais, tanto a violência escolar quanto o trabalho infantil são chagas que impedem o pleno exercício do direito fundamental à educação.

Diante dessa constatação, não se pode olvidar que o Ministério Público enfrenta, como agente indutor de políticas públicas, entraves como a resistência de gestores

públicos e a falta de recursos para implementar políticas. Porém, como destaca Silva (2001b), a implementação de meios extrajudiciais tem sido bem-sucedida em contornar esses obstáculos e ampliar a capacidade do Ministério Público de converter demandas sociais em ações estruturais.

O Ministério Público, como promotor de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil e de combate à violência escolar, busca a implementação de direitos básicos da criança e do adolescente. O escopo de sua atuação não se restringe à esfera judicial, mas inclui ações de articulação, preventivas e educativas, cujo objetivo é trabalhar na erradicação das causas estruturais dessas violações.

Assim, o Ministério Público exerce seu papel vital para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa que reconhece o direito à educação como fundamental.

Nessa seara, o Ministério Público tem adotado boas práticas para a erradicação do trabalho infantil e o combate à violência escolar. Cite-se como exemplo iniciativas do Ministério Público do Trabalho (MPT) no Ceará, por vezes em articulação com outros atores, como o Ministério Público Estadual, que visam a tutelar, de forma preventiva, os direitos de crianças e adolescentes.

As principais iniciativas incluem (Brasil, 2022):

1. Rede Peteca — Programa de Educação para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Projeto MPT nas Escolas): esse projeto busca prevenir e erradicar o trabalho infantil por meio de discussões escolares sobre violência sexual, bullying e gravidez na adolescência.

Iniciado no Ceará, foi expandido em todo o país, tendo sido reconhecido pela OIT e premiado pelo CNMP e CNJ por sua eficácia;

2. Comitês de Adolescentes para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: organizados em níveis nacional, estadual e municipal, esses comitês promovem a liderança juvenil e a participação dos jovens na formulação e monitoramento de políticas públicas. Os jovens têm representado o Brasil em eventos internacionais;

3. Peteca Literário: iniciado em 2020, o projeto visa fomentar a leitura como instrumento para assegurar o direito à educação e combater a violação de direitos. A iniciativa ajudou centenas de estudantes em diversas cidades, promovendo debates e atividades culturais.

4. Projeto Integração: foca em promover a formação profissional de adolescentes em situação vulnerável e integrá-los na sociedade. Até 2021, já havia ajudado dezenas de jovens a obter formação e ingressar no mercado de trabalho.

5. Cinema, Educação e Cidadania (Cineci): esse projeto utiliza cine-debates para abordar questões em torno dos direitos humanos, sociais e trabalhistas. Trabalha com escolas e instituições culturais, ampliando o acesso à cultura e ao aprendizado cívico.

6. *Previne – Violência nas Escolas Não!:* implementado em conjunto com o Ministério Público do Ceará, por meio do Centro de Apoio Operacional da Educação (Caeoduc). O projeto apoia escolas públicas na criação de comissões de proteção e prevenção à violência contra crianças e adolescentes, fortalecendo a cultura de paz. O “Previne” objetiva fortalecer a cultura de paz nas instituições de ensino, promovendo um ambiente escolar mais seguro e acolhedor para crianças e adolescentes (Brasil, 2024).

Essas atuações demonstram que o Ministério Público pode não só induzir, mas implementar políticas públicas, mirando nos problemas estruturais. Assim, essa atuação reflete atitude proativa e integrada, mobilizando diferentes setores e encorajando a sociedade como um todo a se tornar participante ativa na defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesse contexto, as crianças e os adolescentes passam a ser facilitadores da mudança social tanto em suas próprias realidades quanto na escola, na família e na sociedade.

Ademais, como um instrumento que reforça a ação conjunta e a articulação entre o Ministério Público do Trabalho e os Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal, tem-se a Recomendação CNMP nº 70/2019.

O documento visa a fortalecer ações para a erradicação do trabalho infantil e a profissionalização de adolescentes jovens como esforços articulados e interinstitucionais.

Assim, a recomendação lista medidas para os membros do Ministério Público atuarem conjuntamente, objetivando erradicar o trabalho infantil com ações promocionais, como a realização de audiências públicas, de campanhas institucionais e a assinatura de termos de cooperação para destinação de verbas oriundas de Termo de Ajuste de Conduta e Ação Civil Pública, por parte do Ministério Público do Trabalho, por meio de fiscalização pelo Ministério Público Estadual ou Distrital, para projetos vinculados à proteção da infância e da adolescência.

Esta estratégia integrada busca garantir a efetividade das políticas públicas que tratam da questão, com vistas à erradicação do trabalho infantil e à inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade.

Portanto, percebe-se que há um amplo rol de atividades que podem ser realizadas pelo Ministério Público relacionadas a políticas públicas de erradicação do trabalho infantil e combate à violência nas escolas. Essas ações devem ser efetivadas prioritariamente extrajudicialmente, sem prejuízo da judicialização como última medida.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo se propôs a destacar casos práticos que decorrem da atuação do Ministério Público como agente indutor de políticas públicas, através da sua atuação extrajudicial na seara cível de proteção dos direitos metaindividuais, especificamente na

proteção de vulneráveis, promovendo o recorte da proteção das crianças e dos adolescentes quanto ao direito à educação na idade certa e sem violência.

A partir do marco constitucional de 1988, notadamente com as garantias de independência e autonomia, o *Parquet* passou a possuir legitimidade ativa ampla para promover a responsabilidade do Poder Público e seus agentes, seja na seara judicial ou, destacadamente, extrajudicial, através dos diversos instrumentos, por exemplo, inquérito civil público e termo de ajustamento de conduta.

Na seara da proteção das crianças e dos adolescentes, fundamentado na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, com a doutrina da proteção integral às crianças e aos adolescentes, o Ministério Público protagonizou diversos programas interinstitucionais para efetivar o direito educacional desses vulneráveis ao combater o trabalho infantil e a violência escolar.

Cite-se, assim, o Rede Peteca — Programa de Educação para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (Projeto MPT nas Escolas), o qual busca prevenir e erradicar o trabalho infantil, sendo iniciado no Ceará e expandido em todo o país, sendo reconhecido pela OIT e premiado pelo CNMP e CNJ; Comitês de Adolescentes para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Peteca Literário visando fomentar a leitura como instrumento para assegurar o direito à educação e combater a violação de direitos; Projeto Integração que foca em promover a formação profissional de adolescentes em situação vulnerável; Cinema, Educação e Cidadania (Cineci) para promover debates em torno dos direitos humanos, sociais e trabalhistas; e o Previne – Violência nas Escolas Não!: Implementado em conjunto com o Ministério Público do Ceará, por meio do Centro de Apoio Operacional da Educação (Caoeduc), para apoiar escolas públicas na criação de comissões de proteção e prevenção à violência contra crianças e adolescentes, fortalecendo a cultura de paz.

Conclui-se que o Ministério Público pode induzir a efetivação de políticas públicas com o uso de instrumentos extrajudiciais na defesa ativa dos direitos das crianças e adolescentes, possuindo postura ativa na implementação desses direitos.

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES ADDRESSING CHILD LABOR AND VIOLENCE IN SCHOOLS

ABSTRACT

Based on the extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office, enshrined in the 1988 Federal Constitution and strengthened by infra-constitutional legislation, the Public Prosecutor's Office has been given a new guise, especially in the civil field lato

sensu. This article seeks to shed light on the following problem: To what extent can public policies be made effective by the extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office? In view of Brazil's constitutional history and its institutional advances, what is the Public Prosecutor's Office's role in formulating public policies to protect children and adolescents' right to education? Understanding the issue requires an analysis of the rules established in the 1988 Federal Constitution and related infra-constitutional legislation, especially Law 8.069/1990. The aim is to establish reliable elements to support and legitimize the work of the Public Prosecutor's Office in public policies to combat child labor and violence in schools. Finally, examples are given of successful actions by the Public Prosecutor's Office in this area, considering the state of Ceará.

Key words: Public Prosecutor's Office; extrajudicial action; public policies; children and adolescents.

REFERÊNCIAS

- ALBERTO, Maria de Fatima Pereira.; YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. Quando a educação não é solução: política de enfrentamento ao trabalho infantil. **Trends in Psychology / Temas em Psicologia**, vol. 25, nº 4, 1677-1691, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tpsy/a/jNHssjLGWCz7KLJj36Ph4Tb/>. Acesso em: 06 dez. 2024.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-100, fev. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2024.
- BRASIL. Agência IBGE de Notícias. **Em 2023, trabalho infantil volta a cair e chega ao menor nível da série**. 2023a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41618-em-2023-trabalho-infantil-volta-a-cair-e-chega-ao-menor-nivel-da-serie#:~:text=Cerca%20de%2055%2C7%25%20da,entre%205%20e%2013%20anos>. Acesso em: 09 dez. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Diálogos e mediação de conflitos nas escolas**. 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/6004-dialogos-e-mediacao-de-conflitos-nas-escolas>. Acesso em: 09 dez. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 70, de 3 de setembro de 2019**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-70.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2024.
- BRASIL. Corregedoria do Ministério Público do Trabalho. **Formulário geral pre-**

paratório da correição: PRT da 7ª Região. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Disque 100:** 2023 registra aumento de cerca de 50% para violência nas escolas em comparação a 2022. Novembro, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/disque-100-2023-registra-aumento-de-cerca-de-50-para-violencia-nas-escolas-em-comparacao-a-2022>. Acesso em: 09 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **MPT-CE participa do lançamento do programa “Previne – Violência nas Escolas, não.** 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.prt7.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-ce/3195-mpt-ce-participa-do-lancamento-do-programa-previne-violencia-nas-escolas-nao>. Acesso em: 08 dez. 2024.

COELHO, Denilson Feitoza; KOSICKI, Nilson. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p. 373–394, 2013. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/302>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-45, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2024.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-230, 2000. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4025/5/PPP_n21_Políticas.pdf. Acesso em: 03 dez. 2024.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Políticas públicas para a infância no Brasil:** análise do processo de implementação de um novo modelo. 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/142451/000993298.pdf?sequ>. Acesso em: 08 dez. 2024.

ISMAIL, Mona Lisa Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. Brasília: **Boletim Científico ESMPU**, a. 13 – n 42-43, p. 179-208, jan.-dez.

2014. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoesscientificas/index.php/boletim/article/view/423/376>. Acesso em: 05 dez. 2024.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 5ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 44.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público - Visão Crítica**. 5.ed. [S.l]: Grupo GEN, 2016.

SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça**. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 127-145, 2001b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dpKpr4nnZcVx5LYpzkb-8d8b/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2024.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2024.

VANTAGENS E RISCOS ENVOLVIDOS NO
EMPREGO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
NA SEGURANÇA PÚBLICA

*ADVANTAGES AND RISKS INVOLVED IN
THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE
IN PUBLIC SAFETY*

VANTAGENS E RISCOS ENVOLVIDOS NO EMPREGO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA¹

ADVANTAGES AND RISKS INVOLVED IN THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC SAFETY

Marcelo Gomes Maia Pires²

RESUMO

Este artigo analisa as vantagens e os riscos envolvidos na utilização da inteligência artificial na segurança pública, especialmente sua utilização prática por órgãos de segurança do Estado. Percebendo que se por um lado há vantagens evidentes no seu emprego, como a otimização de recursos, a agilidade no processamento de dados e a possibilidade de identificar padrões criminais, também se apresentam riscos e preocupações com questões éticas, existência de vieses presentes nos algoritmos e ameaças à privacidade dos cidadãos. Através de uma revisão bibliográfica e análise de experiências práticas em curso, concluiu-se que apesar dos desafios citados, com o uso responsável e regulamentado da IA, a tecnologia pode contribuir positivamente para a eficiência da segurança pública.

Palavras-chave: inteligência artificial; segurança pública; vantagens; desvantagens; viés; privacidade.

1 INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) tem se tornado uma realidade em diversas atividades humanas, trazendo uma profunda mudança nas estruturas, perspectivas e potencialidades de praticamente todos os ramos de conhecimento atualmente existente.

¹ Data de recebimento: 11/03/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Promotor de Justiça do Estado do Ceará, Especialista em Direito Público pela Universidade de Fortaleza, Direito Penal e Processo Penal pela Escola Superior do Ministério Público, Mestrando em Direito pela Universidade Unichristus. Email: marcelopires@mpce.mp.br. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6547140544389204>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0463-1585>.

A segurança pública não restou imune a esse fenômeno. Rapidamente se implementam diversas utilizações da IA no auxílio ou mesmo na completa substituição de agentes humanos empregados nesse ramo de atividade estatal, desde o policiamento, investigação e todas as demais fases da persecução penal. Mesmo hoje, quando não se pode mais ignorar que seu implemento está em irreversível tendência de crescimento, pode-se afirmar que a realidade e as estratégias policiais de combate ao crime já foram impactadas.

As experiências em curso possuem um objetivo em comum, qual seja, a maximização dos recursos do Poder Público com otimização dos resultados e redução dos custos. Como se sabe, o controle do conteúdo de comunicações de pessoas em vigilância, o reconhecimento facial usado para identificar indivíduos procurados pela Justiça ou mesmo a formulação de previsões estatísticas de locais mais propensos ao cometimento de crimes (apenas para citar alguns exemplos) são fundados num volume colossal de dados cuja análise, tratamento e produção de conhecimento só seria possível com a utilização de uma quantidade elevadíssima de pessoas e portanto de recursos financeiros.

A possibilidade de realizar mais, com contingentes reduzidos é apenas uma das muitas razões pelas quais o Estado vem lançando mão das facilidades que a IA proporciona, possibilitando a execução dessas tarefas.

Noutro giro, o debate sobre os limites éticos do uso da IA e a falta de transparência dessas iniciativas junto à opinião pública não acompanham o implemento de tais tecnologias na mesma velocidade em que elas emergem, assim subtraindo do debate público o necessário balanço comparatório entre e os ganhos e riscos envolvidos.

Tudo isso ganha especial contorno dramático quando se observa no discurso dos gestores e Agentes do Estado uma crença quase que religiosa na infalibilidade da máquina e por essa senda, dá-se um preocupante avanço nas liberdades civis de seus cidadãos.

Alguns estudiosos já começam a lançar o alerta: é preciso discutir os impactos, definir melhor as estratégias e procurar evitar (ou pelo menos reduzir ao máximo) a potencial violação de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, sem contudo restringir os benefícios que a IA trazem para a segurança da população.

Nas considerações a seguir analisaremos alguns exemplos do uso da inteligência artificial na segurança pública em nosso país e fora dele. Buscaremos pontuar criticamente alguns dos benefícios e lançaremos reflexões sobre os riscos envolvidos para contribuir com esse debate.

O estudo foi realizado com base em uma revisão bibliográfica, utilizando artigos acadêmicos, relatórios, material jornalístico e publicações de organizações que tratam do tema inteligência artificial e segurança pública, analisando tanto experiências no Brasil quanto em outros países, permitindo uma visão comparativa.

2 VANTAGENS DO USO DA IA NA SEGURANÇA PÚBLICA

Os primeiros resultados das experiências em andamento deixam bastante claro que a IA apresenta vantagens incontestáveis no seu emprego na Segurança Pública, melhorando substancialmente tanto a prevenção quanto o combate ao crime. As soluções nela baseadas têm sido utilizadas por órgãos de Estado com inegável sucesso para identificar e responder ao fenômeno criminológico com maior agilidade e precisão e, não raro, impactam positivamente os indicadores de violência e solução de casos.

As experiências que atualmente utilizam a nova ferramenta tecnológica são tão diversas quanto pulverizadas no Brasil e no mundo, de modo que não existem estatísticas precisas que mapeiem o número exato de projetos atualmente em andamento. Para se ter uma pequena ideia disso, basta que se diga que em março de 2023, pesquisadores ligados à Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, publicaram estudo sobre as soluções de tecnologia mais utilizadas na segurança pública no Brasil, quando então que identificaram que os drones são adotados por 63% das forças de segurança, seguida das câmeras de reconhecimento de caractere ótico (tecnologia OCR³), com 44%. O reconhecimento facial também possui um grande destaque entre as ferramentas tecnológicas em utilização, estando presente em 33% do universo pesquisado, seguidas pelas câmeras nos uniformes dos policiais, que àquela altura já eram utilizadas por 22% das instituições policiais do país. Por fim, foi ainda identificado que o policiamento preditivo realizado por computadores para identificar áreas propensas à práticas criminais com base em dados passados, já era utilizado em 7% dos estados federados.⁴

Forçoso reconhecer que ainda são incipientes e estão em fase inicial as experiências que aliam o uso combinado de tecnologia e segurança pública no Brasil. Um dos exemplos em execução verificou-se em Santa Catarina, onde a Polícia Militar tem utilizado ferramentas que otimizam os processos dentro da corporação e que vem servindo de modelo para outras cidades. Cuida-se da aplicação denominada PMSC Mobile, instalado em tablet, que substituem com eficiência os tradicionais formulários impressos e também combina as operações usualmente confiadas ao rádio transmissor. Essa simples iniciativa otimizou o atendimento de ocorrências policiais, com o registro de todos os dados colhidos diretamente no local, inclusive com coleta de áudio e vídeo que servirão como elementos de convicção relevantes, sendo concluído com a impressão do Termo Circunstanciado de Ocorrência aos envolvidos, poupando todo o tempo que seria destinado ao deslocamento às delegacias para confecção do procedimento (Sales, 2023. p. 87).

3 OCR é a sigla para *Optical Character Recognition*, ou Reconhecimento Ótico de Caracteres, tecnologia que permite converter imagens em texto codificado por máquina, capacitando-a a identificar letras, números e símbolos em uma imagem.

4 “Pesquisa analisa impacto das novas tecnologias na segurança pública”. Fundação Getúlio Vargas em: 11/04/2023 (<https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-analisa-impacto-novas-tecnologias-seguranca-publica>). Acesso em: 06 nov. 2024.

Em suas múltiplas aplicações que vão desde o reconhecimento facial de pessoas aos estudos sobre a probabilidade de ocorrência crime, passando pelo monitoramento de redes sociais e outras funcionalidades igualmente importantes, verifica-se que a IA tem se mostrado não apenas como uma tecnologia autônoma, mas também um complemento que potencializa várias outras soluções de segurança empregadas pelo Poder Público com grandes vantagens sobre os esforços antecedentes. Analisaremos a seguir alguns desses aspectos.

2.1 Otimização de Recursos e Eficiência Operacional

Em um cenário em que a gestão pública é desafiada por uma demanda cada dia mais crescente de oferta de serviços em um cenário de limitação de recursos do Erário a IA se destaca como um caminho natural para enfrentamento de um dos principais desafios que o Gestor público enfrenta, qual seja, a máxima potencialização do orçamento disponível.

O uso da nova tecnologia permite ao Estado melhorar a entrega de serviços, otimizar a alocação de recursos humanos e responder de forma mais rápida às necessidades da população na segurança pública com muito mais eficiência. Quando a IA realiza o gerenciamento de direcionamento de patrulhas policiais, monitora em tempo real grandes extensões territoriais identificando as principais áreas de alto risco, acaba por melhorar os esforços de para manter a cidade segura em benefício de todos.

Seja prevenindo a ocorrência de ocorrências criminosas, seja auxiliando cirurgicamente na localização e prisão de pessoas procuradas pela Justiça ou mesmo ajudando a coletar provas materialmente confiáveis de um crime cometido, a IA acaba contribuindo não apenas para um uso mais produtivo dos recursos humanos e financeiros do Estado, como também numa melhora do bem-estar social geral, com redução de números da violência.

2.2 Agilidade na Identificação de Padrões e Prevenção de Crimes

Diversas iniciativas que foram desenvolvidas no ambiente de aprendizado de máquina (*machine learning*) tornaram possíveis identificar padrões de ocorrências ilícitas e antecipar, com elevada margem de acerto, tendências à práticas criminais, assim permitindo uma atuação preventiva mais efetiva por parte das autoridades públicas ou ainda fornecendo suporte para a ação repressiva de forma mais direcionada.

As chamadas tecnologias de policiamento preditivo vem sendo empregadas para identificar, por meio de avaliações estatísticas, regiões ou indivíduos que podem repre-

sentar um maior risco à segurança pública, seja para justificar uma intervenção policial mais intensiva e direcionada, seja como instrumento de apoio para resolução de crimes já cometidos.

A vigilância decorrente do uso de IA no controle do espaço público pelas forças de segurança resta assim agigantado não apenas pela ampliação de sua dimensão territorial, mas também (e sobretudo) na precisão da resposta do Estado, que passa a ser direcionada para onde a necessidade de seu efetivo emprego se faz mais necessária.

Tarefas impossíveis a um agente humano dotado apenas dos recursos tradicionais, como detectar um veículo roubado numa rodovia repleta de milhares de automóveis, reconhecer um único indivíduo foragido da Justiça em meio a uma multidão de pessoas, torna-se perfeitamente possível com utilização desse tipo de suporte tecnológico

Até mesmo as iniciativas baseadas em premissas extremamente simples tem trazido impactos altamente positivos na Segurança Pública. Um exemplo eficaz do uso de IA vivenciada na cidade de Chicago nos EUA, que passou a utilizar maciçamente um *software* de policiamento preditivo denominado “*ShotSpotter*”, dotado de tecnologia capaz de capturar sons de tiros ocorridos em sua área territorial, avisando a polícia imediatamente de tais ocorrências, permitindo maior rapidez na presença das forças de segurança e do socorro médico nos locais apontados. Bada e Oliveira (2024) nos informam que nos anos subsequentes à adoção da tecnologia registraram-se quedas significativas de assassinatos.⁵ além da redução expressiva de tiros.

Como dito, a experiência de Chicago é fundada numa ocorrência rotineira na ocorrência de crime, qual seja, disparos de arma de fogo em área urbana. Não é difícil imaginar que o tempo de reação fundado nas respostas tradicionais, necessitando da percepção do fato e eventual colaboração da população com o Estado na comunicação da ocorrência e deslocamento dos agentes ao local não se compara à que consegue ser alcançada com o uso deste software. A desenvolvedora *SoundThinking* afirma que o *ShotSpotter* é “altamente preciso na detecção de tiros ao ar livre”, com uma taxa de precisão agregada de 97% entre os clientes que a utilizam, registrando uma taxa muito pequena de falsos positivos de menos de 0,5% de todos os incidentes de tiro relatados de 2019 a 2021.⁶

5 Segundo a polícia de Chicago, após a utilização da tecnologia houve uma diminuição de cerca de 13% nos assassinatos registrados em 2019, considerando aqueles ocorridos em 2018, além de uma queda de aproximadamente 35% em relação a 2016, quando Chicago relatou seu maior número de homicídios em duas décadas: 756. Os tiros também caíram. A contagem do departamento de polícia para o ano – 2.139 – é cerca de 9,6% menor que a contagem de 2.367 em 2018.

6 Consoante informações tiradas da empresa desenvolvedora do software - site <https://www.soundthinking.com/> (Acesso em: 12 nov. 24).

2.3 A Integração de Dados

Uma das maiores vantagens no uso de IA na segurança é a possibilidade de integração de dados oriundos de diferentes fontes, sejam elas públicas ou privadas, ligadas ou não à essa área específica da atuação. O uso de ferramentas fundadas em tecnologia AI, permitem a integração desses dados e conseguem automatizar tarefas complexas, simplificando todo o processo de produção de conhecimento, oferecendo ao Estado melhora na eficiência com redução dos custos.

Assim, os dados acumulados em bancos de dados alimentados ao longo de anos, em locais distintos planilhas linguagens e suportes variados, passam a ser compilados, processados e conseqüentemente utilizados como instrumento de melhora na capacidade de resposta das forças de segurança de forma muito mais ágil com o uso da IA. Isso possibilita uma visão mais precisa e abrangente da situação de segurança em tempo real.

Dados como registros criminais, informações oriundas de prestadoras de serviços públicos, elementos coletados em redes sociais e indicadores estatísticos urbanos, passam a produzir um conhecimento que orienta as decisões das autoridades públicas de forma muito mais rica, produzindo informações e conhecimento em tempo real.

Um exitoso exemplo desta integração é o sistema “Agilis”, implantado em 2021 pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará, capaz de integrar inúmeros bancos de dados para fornecer informações aos agentes de segurança em tempo real. Os números são impressionantes, pegando-se por exemplo, a leitura de placas de veículos, instituição informa que o sistema realizou uma média diária de 5 milhões de reconhecimentos nos primeiros momentos de sua implantação. Nos 19 primeiros dias de maio do ano de 2021, o Agilis fez 216 mil leituras por hora. Em horário de pico, a tecnologia consegue ler simultaneamente até 300 placas por segundo⁷. Dados da própria secretaria informam que ações ostensivas e investigativas, realizadas com suporte desse tipo de tecnologia, resultaram no aumento de 24,8% nas capturas de pessoas realizadas pelas Forças de Segurança do Ceará, com 312 prisões e apreensões entre janeiro e agosto de 2024.⁸

3 RISCOS NO USO DA IA NA SEGURANÇA PÚBLICA

O crescente uso da IA na segurança pública também revelou problemas extremamente preocupantes que merecem a atenção imediata de legisladores, desenvolvedores

⁷ “COM integração de informações e base de dados, Agilis é lançado pela SSPDS como mais uma ferramenta de inteligência no combate ao crime”. Governo do Ceará. Fortaleza, 20 mai. 2021.

⁸ “AÇÕES das Forças da SSPDS resultam no aumento de 24,8% nas capturas por furto e receptação de fios em Fortaleza em 2024” Governo do Ceará. Fortaleza, 20 set. 2024.

e gestores públicos que decidem por sua utilização, revelando que a sociedade precisa debater de forma aberta e profunda a conveniência e oportunidade deste emprego.

Em lapidar reflexão, Mello (2023) nos adverte sobre esses riscos:

Uma vez que esses sistemas de IA são moldados por dados extraídos da realidade social como recursos audiovisuais, textos, dentre outras formas de externalização do comportamento relacional humano e, tendo em vista que essas informações têm como substrato realidades empíricas marcadas por múltiplos problemas estruturais relacionados às questões étnico-raciais, questões de ordem econômica, de gênero como condutas machistas, sexistas, misóginas, por questões que envolvem aspectos sobre as orientações sexuais em uma cultura heteronormativa, aduz-se que existe um grande risco da captura e utilização desses dados, para a manutenção do sistema hegemônico que molda as relações de poder e de dominação, ao fomentar formas de discriminação e de criminalização de determinadas pessoas ou grupos sociais em posições de vulnerabilidades. (2023).

Tudo isso vem causando profundas preocupações de estudiosos, que alertam para a necessidade de um debate mais aprofundado sobre os riscos envolvidos. Vejamos a seguir alguns desses aspectos em suas expressões e consequências.

3.1 Risco de Viés Preconceituoso e Discriminação Algorítmica

Antes de mais nada, é preciso lembrar que a IA é baseada em “algoritmos inteligentes ou algoritmos de aprendizagem”, em outras palavras, é composta por “um conjunto preciso de instruções ou regras, ou com uma série metódica de etapas que podem ser usadas para realizar cálculos, resolver problemas e tomar decisões” (Corvalán, 2017, p.299).

Ocorre que, a depender dos dados e *softwares* utilizados, esses sistemas inteligentes podem replicar aspectos da discricionariedade humana, dentre eles o viés preconceituoso.

Já são numerosos e variados os estudos que vem evidenciando a reprodução de vieses humanos no aprendizado de máquinas, não apenas replicando, mas até mesmo exacerbando preconceitos na produção das informações. Isso ocorre, por exemplo, quando um sistema de IA gera resultados que tratam determinados grupos ou etnias de forma desproporcional, seja para prejudicar ou para favorecer quando comparado ao tratamento dispensado aos demais, em um inaceitável padrão discriminatório.

Em que pese os algoritmos sejam pensados e projetados para processar dados de maneira objetiva, a realidade é que esses sistemas dependem do que lhe é inserido para “aprender”. O risco de viés se instala mais facilmente nesse momento, já que a eleição e a inserção desses dados muitas vezes são contaminados por premissas preconceituosas dos seres humanos que os elegeram e podem direcionar tendências autoritárias, sexistas, racistas, xenofóbicas e outras igualmente odiosas.

O problema é que, assim alimentados, os padrões contaminados por vieses passam a alimentar um círculo vicioso que levará à mais preconceito na atuação. Se um grupo específico passa a ser identificado como mais propenso à prática de crimes, por sugestão da IA recebe um maior número de abordagens policiais e, consequentemente, aumenta estatisticamente o número de ocorrências ligadas àquele grupo, o que naturalmente fará com que o padrão se confirme e se reforce, estimulando mais abordagens, repetindo o ciclo.

Pode-se assim dizer que as máquinas passam a reproduzir o chamado viés de confirmação entendido como fenômeno psicológico que consiste na tendência de procurar, interpretar ou criar novas evidências para que elas venham a validar crenças ou expectativas preexistentes (Mendonça, Silva 2023, p.98).

Já existem evidências sobranes de que aplicações de algoritmos de IA podem refletir vieses, replicando a discriminação que se origina dos próprios dados em que foram treinados, o que pode resultar em preconceitos e injustiças, afetando negativamente comunidades ditas marginalizadas. Em um contexto social complexo e multifacetado como o do Brasil essa questão pode ser especialmente complexa.

Realizando uma análise de alguns desses efeitos negativos, Mendes e Mattiuzzo (2019), concluíram que os padrões discriminatórios podem se manifestar sob diversas formas de manifestação, podendo se dar, até mesmo por erro estatístico (assim considerado quando os dados são coletados de forma incorreta ou tendenciosa) como podem decorrer de problemas ligados aos códigos dos algoritmos, que passam a realizar generalizações inaceitáveis baseadas em uma informação apenas parcial da realidade.

Pegando-se por exemplo as tecnologias de reconhecimento facial, já existem trabalhos demonstrando que minorias raciais e mulheres são especialmente afetadas por erros na aplicação desses sistemas. Taxas de falsos positivos de 40% para pessoas não-brancas e de 5% para pessoas brancas foram identificadas na ferramenta *Amazon Rekognition*, por exemplo (Whittaker *et al.*, 2018, p. 15-6).

Em uma outra pesquisa (Grother; Ngan; Hanaoka, 2019), realizada pelo *National Institute of Standards and Technology* (NIST) que avaliou e mediu as ocorrências de

falsos positivos e falsos negativos⁹ em 189 algoritmos de 99 desenvolvedores de reconhecimento facial diferentes, demonstrou que nos algoritmos norte-americanos ocorreram uma taxa mais alta de falsos positivos para rostos asiáticos, negros e indígenas em relação a pessoas brancas. Segundo esse estudo mulheres negras são o grupo mais atingido (Grother; Ngan; Hanaoka, 2019).

Por falsos negativos compreenda-se a situação em que o sistema não consegue encontrar a correspondência de um rosto à sua assinatura facial existente em um banco de dados, enquanto falsos positivos, por sua vez, dá-se justamente na situação oposta, ou seja, o sistema faz reconhecimento erroneamente, combinando um rosto com uma assinatura facial que não está presente no banco de dados (Konno Júnior.; Moura Jorge, 2023).

Pois bem, partindo-se da própria premissa do algoritmo de que os dados de um rosto humano fornecem informações apenas objetivas, não há, aparentemente qualquer razão que justifique a ocorrência da diferença estatística nos erros entre grupos étnicos ou gêneros diferentes e, se existem, fica claro que não passa de uma grande falácia o argumento de que uma máquina, por não ser dotada de emoções humanas, não é capaz de ter empatia ou preconceitos.

Vale ainda lembrar que a existência de viés algorítmico acaba por violar princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal que proíbe o tratamento não igualitário ou discriminatório de qualquer natureza. O comando proibitivo é dirigido não apenas à população, mas principalmente ao próprio Estado, que fica impedido de adotar qualquer política pública capaz de violar essa garantia constitucional, aí se incluindo ferramentas e estratégias tecnológicas. Por via de consequência, ao uso de ferramentas baseadas em IA que tenham (ou potencialmente possam ter) padrões discriminatórios são constitucionalmente proibidos e, portanto, inaceitáveis.

A identificação desses vieses, no entanto, não é tarefa fácil e exige alto conhecimento especializado em diversas áreas do conhecimento. Em alguns casos, ele poderá ser até mesmo impossível de corrigir sem comprometimento da eficiência e da integridade do próprio sistema.

Isso se afirma porque existem inúmeras formas de discriminação que vão desde aquelas baseadas em dados eminentemente objetivos, como a geolocalização, até aquelas baseadas em dados subjetivos ou produzidos a partir de dados sensíveis sobre os cidadãos.

Quando o indivíduo é categorizado e julgado, por exemplo, a partir do grupo social a que pertence ou da área geográfica onde está inserido, pode-se facilmente mascarar

⁹ Um falso negativo significa que o sistema não foi capaz de identificar que duas fotos mostra a mesma pessoa enquanto que os falsos positivos as imagens de pessoas diferentes são interpretadas como sendo do mesmo indivíduo.

o viés discriminatório em suposta isenção baseada em dados estatísticos, assim como quando se utilizam dados de má qualidade, quando há falhas na metodologia empregada a discriminação pode se apresentar revestida de uma aura de critério científico que não correspondente à realidade.

Peguemos por exemplo a utilização de dados antigos sobre indivíduos. Fatos ocorridos há muito tempo, embora possam ser considerados verdadeiros, não correspondem mais à realidade das pessoas sobre os quais se referem. Caso as bases de dados não sejam periodicamente revistas e atualizadas, corre-se o risco estabelecer-se uma discriminação perpétua de pessoas. É imperioso que existam mecanismos para a desconstrução de informações ultrapassadas e que não fazem mais sentido, pois caso contrário criam-se estigmas cruéis e permanentes, trancafiando-as sujeitos numa classificação que não mais lhe diz respeito. Esse padrão é em tudo idêntico ao preconceito humano que não é alvo de reavaliação.

Conclui-se assim que a discriminação pode ter alto grau de sofisticação, como a exploração indevida das fragilidades e vulnerabilidades reais das pessoas em um momento singular e recortado de sua vida, impedindo a mesma de sair de algum ciclo perverso.

Um exemplo nesse sentido, embora não ligado à área de segurança pública, é o caso do Kyle Behm, aplicado estudante de uma conceituada instituição acadêmica dos EUA, que mesmo tendo excelentes notas e destacado desempenho acadêmico foi recusado sumariamente em processos seletivos por 05 (cinco) empresas que usavam o software *Kronos*, de gestão de pessoas, que entre outros fatores avalia a personalidade de candidatos à colocação laboral. Descobriu-se posteriormente que as eliminações se davam em razão de histórico de transtorno mental havido há vários anos, mas que serviam de base para a tecnologia¹⁰ para impedir sua colocação no mercado.

3.2 Hipervigilância e Privacidade

Outra preocupação bastante relevante diz respeito ao uso abusivo das tecnologias de vigilância pelos órgãos do Estado, descambando para o que pode representar graves violações de privacidade e autoritarismo, tais como perseguição e banimento de pessoas ou de grupos sociais.

Quando o Estado coloca toda a coletividade em uma situação de hipervigilância, seu uso passa a depender do humor e intenções do governante de ocasião, que pode fa-

¹⁰ Infelizmente, a história termina de forma trágica. Mantido no estigma de seu histórico de sua condição mental, Kyle Behm deu fim à própria vida, quando tinha apenas 29 anos de idade. Esses fatos foram referido no documentário chamado “Persona: The Dark Truth Behind Personality Tests”, bem como no livro “*Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*”, Disponível na plataforma de streaming HBO Max.

cilmente usar de seus aparatos para perseguir e estigmatizar pessoas, classificando-as como potenciais delinquentes, ou mesmo promovendo o que a doutrina vem denominando como “autoritarismo digital”, criando-se regimes de repressão e manipulação da sociedade.

O ponto central da preocupação reside no receio de que o uso massivo de tecnologia na coleta, compartilhamento e tratamento de dados pelo Estado possa ocasionar um controle estatal de tamanha magnitude capaz de transformar em realidade a figura do “Grande Irmão” idealizada por George Orwell em sua obra 1984.

Vale lembrar que os princípios que regem a Administração Pública, estabelecidos pelo art. 37 da Constituição de 1988 exigem que qualquer ato administrativo seja específico e fundamentado, sob pena de nulidade. Nesse cenário a utilização de informações dos cidadãos pelo Poder Público, quando feita de forma massiva e indiscriminada, ofende não apenas os direitos fundamentais previstos no texto Magnó, mas também regras ligadas à gestão administrativa.

O uso de sistemas de reconhecimento facial e de vigilância em tempo real levantam preocupações quanto à privacidade dos cidadãos, pois o uso indiscriminado de tecnologias pelo Estado não raro adentra na esfera da intimidade e vida privada, monitorando comportamentos, preferências, hábitos e outras individualidades constitucionalmente protegidas.

No Brasil a proteção de dados pessoais é garantida pela Lei 13.709/18 que trata da Proteção de Dados Pessoais (LGPD) que logo em seu início anuncia que seu objetivo é o de oferecer proteção aos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade, quanto ao tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por qualquer pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado.

A LGPD tem 65 artigos, distribuídos em 10 capítulos e foi inspirado em linhas específicas da regulação europeia como o Regulamento Geral de Proteção de Dados¹¹. Estão abrangidos pela proteção da norma todos e quaisquer dados, desde aqueles usados na qualificação civil (nome, endereço, e-mail, idade, estado civil e situação patrimonial, etc.), aos que caracterizam os cidadãos em sua individualidade como etnia, características antromórficas, dados médicos e correlatos. Também protege os dados comportamentais sensíveis como orientação sexual, credo, preferência política, padrões de consumo, etc. e, como parece óbvio, os dados relacionados com a trajetória de vida como registros de históricos escolares, profissionais, judiciais, associativos, entre outros.¹²

11 GDPR, em sua sigla em inglês.

12 O art. 5º da LGPD considera dados pessoais “sensíveis” aqueles relacionados à origem racial ou étnica, à convicção religiosa, à opinião política, à filiação a sindicato ou à organização de caráter religioso, filosófico ou político, bem como

Sejam eles obtido em qualquer tipo de suporte (papel, eletrônico, informático, som e imagem, etc.), tais dados são pessoais e seu uso é regulado para todos os fins e a nova lei não deixa margens para dúvidas, o verdadeiro proprietário do dado não é aquele que o utiliza, tampouco quem mantém em bancos de dados mas os seus detentores.

Assim, se o dado pessoal pertence estritamente à pessoa a quem ele diz respeito, sua utilização requer do consentimento dos titulares e embora isso pareça algo óbvio, as utilizações práticas demonstram uma zona cinzenta, principalmente quando quem se utiliza desses dados é o Poder Público. Quando informações particulares estão sendo coletadas e tratadas pelos órgãos de Estado sem que seu dono sequer tome conhecimento dessa atuação e de seus usos (que podem até mesmo serem usado contra os seus titulares), estamos diante de uma situação ilegal e proibida pelo ordenamento jurídico.

Isso ocorre, por exemplo, em sistemas de reconhecimento facial utilizados em blitz móveis, locais fixos e até mesmo nos uniformes de policiais sem que a população seja advertida de tais coletas. Para muitos autores isso representa uma forma de violação de direitos civis por ser a vigilância demasiadamente intrusiva sobre a privacidade dos indivíduos (Fussey; Murray, 2019, p. 19-20).

A preocupação decorrente do uso abusivo da vigilância estatal se materializa, principalmente, pelo fato de ocorrer uma extração generalizada e indiscriminada de dados dos indivíduos no espaço de convívio urbano, que acabam, por conseguinte, alterando as relações sociais e colocando, em última análise, todos os que são analisados na condição de potenciais suspeitos (Rodotà, 2004, p.99).

Em setembro de 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou a questão acima, tendo então declarado que o compartilhamento de dados entre órgãos públicos deve ser restrito ao mínimo necessário à finalidade informada e está forçosamente obrigada a seguir critérios rígidos para atender às exigências da LGPD.¹³

Em outra decisão, essa de fevereiro de 2024, a 2ª Turma do Suprema Corte decidiu que provas obtidas sem autorização judicial a partir de dados preservados em contas da internet são nulas e não podem ser usadas em investigação criminal.¹⁴

3.3 Dependência Tecnológica

Outro fator constantemente apontado como prejudicial na implementação de IA

dados referentes à saúde ou à vida sexual, dados genéticos ou biométricos vinculados a uma pessoa natural.

13 A STF decisão foi tomada na [ADI 6649 ajuizada pelo Conselho Federal da OAB](#) e na [ADPF 695 requerida pelo Partido Socialista Brasileiro](#) e considerou também que devem ser realizado o [controle de acesso aos dados](#), com fixação da responsabilidade civil dos servidores por uso indevido e a segurança no tratamento e na guarda de informações cadastrais dos cidadãos.

14 Habeas Corpus 222141 movido por Raquel Amaral Cardoso, pessoa investigada sobre irregularidades no Departamento Estadual de Trânsito (Detran) do Paraná.

na segurança pública diz respeito à progressiva dependência dos agentes de Estado aos sistemas automatizados, principalmente quando se dá o seu uso excessivo, como acima exemplificado.

A completa dependência da IA é um caminho a ser evitado, uma vez que pode tornar a sociedade vulnerável a falhas técnicas, ataques cibernéticos e interrupções no fornecimento de serviços essenciais sem que seja possível encontrar uma resposta efetiva.

Sistemas tecnológicos exigem investimentos contínuos em infraestrutura e capacitação dos profissionais de segurança e a burocracia estatal nem sempre permite que essas ações sejam adotadas com a frequência ou com a intensidade que realmente precisam. Assim, a falta de manutenção de equipamentos, a demora na atualização de programas ou de capacitação dos agentes que o executam podem comprometer a segurança pública, ampliando a margem para erros de utilização.

Além disso, em que pese todo o avanço tecnológico que agora experimentamos, pode-se afirmar que ainda não se fez possível a substituição de habilidades humanas irreplicáveis como a empatia, a intuição, a criatividade, o julgamento moral ou ético.

As máquinas ainda tomam suas decisões com base nas informações que lhes são inseridas, geralmente lógicas, objetivas e cartesianas, mas existem nuances da psiquê humana que tornam os indivíduos seres completamente únicos e irrepetíveis. Padrões emocionais, morais e até mesmo as idiossincrasias definem a individualidade das pessoas em bilhões de variantes que nem sempre podem ser categorizadas. Não seria piegas se recorrer à surrada expressão de que todo ser humano é único. Todas essas singularidades pesam na tomada de decisão dos indivíduos e são quase (senão completamente) impossíveis de replicar ou substituir por padrões baseados em IA.

Outro grande problema do uso da tecnologia é que apesar de sua crescente expansão, seu domínio ainda está nas mãos de poucas empresas ou governos. É necessário criar mecanismos para democratizar a IA e os conhecimentos dela advindos para evitar o monopólio pois somente o poder do conhecimento aberto nos permitirá compreender melhor os riscos e as formas de defesa contra ameaças tecnológicas.

Obviamente, esses não são os únicos desafios da implementação de IA no Setor Público, Vasconcelos & Santos (2024) discorrem sobre os problemas que vão desde a infraestrutura até a capacitação dos operadores, destacando, assim como o fazemos nesse artigo, os sérios problemas relacionados à ética e privacidade.

4 DISCUSSÃO E ESTRATÉGIAS

Feitas todas essas ponderações sobre uso da IA na segurança pública, é preciso definir se as vantagens e benefícios superam, em numa relação de custo-benefício os

riscos e desafios envolvidos, ou ainda se é possível evitar-se os potenciais danos que já se vislumbram.

A otimização e a eficiência proporcionadas pela tecnologia são evidentes, mas devem ser ponderadas com os riscos éticos e sociais. Em países como os Estados Unidos e China, o uso da IA em segurança pública já demonstrou resultados significativos em termos de eficiência, mas também levantou polêmicas e levou a discussões sobre a regulamentação do uso dessas tecnologias.

O que nos parece evidente é que é crucial desenvolver políticas públicas que estabeleçam diretrizes claras sobre o uso de IA, respeitando tanto os benefícios que ela pode oferecer quanto a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Além disso, é importante investir em transparência e supervisão para mitigar os riscos de discriminação e uso indevido de dados pessoais.

Para que isso aconteça, se faz necessário estabelecer regras claras e rígidas de uso dessa tecnologia, o que, felizmente, já vem sendo debatido por pesquisadores, desenvolvedores e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

No Brasil foi criada recentemente a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) para pensar os rumos, propor regulações e aperfeiçoamento dessa tecnologia.

Em publicação produzida em 2021, a EBIA traçou algumas providências para o uso de tecnologias de IA no contexto de segurança pública, com o escopo de assegurar maior respeito aos direitos de privacidade e de proteção de dados pessoais em conformidade com os direitos constitucionais à intimidade, à privacidade e à proteção à imagem do titular. Defendeu-se ali que a criação e o uso de bancos de dados de segurança pública integrado aos sistemas de IA devem observar o devido processo legal, os princípios gerais de proteção de dados pessoais e os direitos dos titulares de dados, conforme o art. 4º, §1º, da LGPD.

Submetida ao debate público em 2021, foram elencadas algumas medidas entendidas como necessárias pelo EBIA para o uso adequado da IA na Segurança Pública que em apertada síntese discorremos abaixo.

Compreendeu-se necessária a adoção de mecanismos de *soft law*, com a produção de guias e recomendações que auxiliem reguladores e regulados a aplicar as previsões normativas das leis relevantes a exemplo do que ocorreu nas experiências europeias produziram relatórios analíticos quanto ao uso de reconhecimento facial em espaços públicos pela polícia¹⁵ e quanto ao uso de câmeras de vigilância, com uma seção dedicada a sistemas inteligentes¹⁶, assim como a adoção de um programa de aprimoramento desses sistemas, como fizeram os EUA¹⁷.

15 Relatório publicado pela Information Commissioner's Office (ICO), do Reino Unido em 2019.

16 Relatório da European Data Protection Supervisor, de 2020.

17 Programa desenvolvido pelo National Institute of Standards and Technology – NIST.

Também defendeu-se a criação de estrutura de supervisão (*oversight*) com um ou mais representantes legitimados dotados de capacidade garantir a aplicabilidade da lei (*enforcement*) e com autoridade independente, para fins de monitoramento do uso das tecnologias em questão e adoção de remédios jurídicos eficazes para endereçar eventuais abusos.

Outra diretriz reside na adoção de normas ou padrões técnicos (*standardisation*) estabelecidos pelas comunidades técnico-científicas para orientar a indústria no desenvolvimento e implementação de soluções tecnológicas. Uma organização internacionalmente reconhecida pela publicação de padrões é a *International Organization for Standardization* (ISO) que no contexto de IA para segurança pública.¹⁸

Considerou-se urgente o estabelecimento de novas regulações de proteção de dados aplicadas à segurança pública já que o tratamento de dados em contexto de segurança pública necessita de lei específica, uma vez que este tema foge ao escopo da LGPD, lembrando que o próprio art. 4º, §1º daquela norma estabeleceu que o devido processo legal, os princípios gerais de proteção de dados pessoais e os direitos do titular de dados ali previstos devem estar presentes na lei específica a ser elaborada. Enquanto uma lei específica sobre o tema não existe, aplica-se a LGPD ainda que de forma limitada.¹⁹

Implementação de *sandbox* regulatório no ordenamento jurídico nacional, assim entendida como técnica regulatória que permite transparência a respeito de soluções tecnológicas desenvolvidas por entes privados ou estatais também foi destacada no documento. Em um *sandbox*, autoridades reguladoras de um determinado setor abrem editais públicos para que entidades se candidatem para construir testagens de soluções tecnológicas sob supervisão estatal. Isto permitirá um monitoramento contínuo da tecnologia que vem sendo desenvolvida identificando eventuais riscos. Desde que os avaliados obedeçam determinados parâmetros mínimos de segurança para a solução pretendida, permite-se ao regulador decidir se a tecnologia poderá ou não ser distribuída no mercado.

Avaliando cada uma dessas estratégias sugeridas, resta evidente que desde que o Estado brasileiro tenha esses instrumentos norteadores corretamente estabelecidos no desenvolvimento e na utilização da tecnologia, pode-se perfeitamente promover o avanço científico e solucionar problemas concretos do País em Inteligência Artificial, bem como seu uso consciente e ético no mundo e no Brasil.

18 Normas ISO que mereceram destaque foram a ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 pertinentes respectivamente aos sistemas de gestão da segurança e privacidade da informação e a ISO/IEC 37122 que trata de indicadores para cidades inteligentes (seção 15: segurança pública).

19 Tramita na Câmara dos Deputados Projeto de Lei 1515/22 trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para fins de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública e de investigação e repressão de infrações penais. A proposta tem o objetivo de regular artigo da LGPD que prevê regra específica para tratamento de dados pessoais nestes casos. Fonte: Agência Câmara de Notícias.

5 CONCLUSÕES

A inteligência artificial tem o potencial de transformar a segurança pública, oferecendo ferramentas que podem aumentar a eficácia e a eficiência das forças de segurança e embora seu uso ainda apresente riscos, considerando as implicações éticas e sociais envolvidas. Seu uso cauteloso traz vantagens que em muito superam os problemas pontuais na utilização.

É fundamental que o Brasil desenvolva uma regulamentação robusta capaz de garantir a utilização responsável da IA, priorizando a proteção dos direitos dos indivíduos, respeitando o direitos fundamentais, eliminando os casos de discriminação ou de potenciais violações de privacidade que venham a ser detectados.

As atuais diretrizes sugeridas pela Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e as diversas iniciativas de estudo da IA apontam caminhos importantes não só para orientar as futuras regulações, como para o desenvolvimento das futuras tecnologias, mas o debate deve permanecer ininterrupto, face a velocidade com que a realidade se altera.

Desde que adotadas essas cautelas é possível aproveitar plenamente os benefícios da IA na segurança pública para que se estabeleça como uma tecnologia que possa contribuir para gerar riquezas, melhorar a qualidade de vida dos indivíduos e garantir os direitos fundamentais de todos.

ADVANTAGES AND RISKS INVOLVED IN THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC SAFETY

ABSTRACT

This article analyzes the advantages and risks involved in using artificial intelligence in public security, particularly its practical application by state security agencies. While there are evident benefits to its use, such as resource optimization, agility in data processing, and the ability to identify criminal patterns, there are also risks and concerns related to ethical issues, the presence of biases in algorithms, and threats to citizens' privacy. Through a literature review and analysis of ongoing practical experiences, it was concluded that, despite the challenges, with responsible and regulated use, AI technology can positively contribute to the efficiency of public security.

Keywords: artificial intelligence; public security; advantages; disadvantages; bias; privacy.

REFERÊNCIAS

BADAL, Murilo Maffioletti; OLIVEIRA, Marlo. **Inteligência artificial na segurança pública**: o uso do reconhecimento facial para identificação de infratores. Repositório Eletrônico de artigos da Universidade Extremo Sul Catarinense - UNESC. Criciúma. 2024 Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/10986/1/Murilo%20Maffioletti%20Bada.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BIGATON, Tainá Rafaela; TEIXEIRA, Marcelo Markus; BILHALVA, João Vítor Mas-saro. A ética de dados como uma possível resposta para alguns desafios do direito internacional frente a inteligência artificial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, V. 17, n. 1. Chapecó 2022. Disponível em : <https://periodicos.ufsm.br/revistadi-reito/article/download/65051/51512/357271>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <https://bit.ly/2GrnTML>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei 1515/2022**. Dispõe sobre a Lei de Proteção de Dados Pessoais para fins exclusivos de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública, e de investigação e repressão de infrações penais. Congresso Nacional. 07 jun. 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1515-2022>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações - MCTI. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

CORVALÁN, Juan. Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades. Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, v. 5, n. 1, 2017.

FUSSEY, Pete; MURRAY, Daragh. Independent Report on the London Metropolitan Police Service's Trial of Live Facial Recognition Technology. The Human Rights, Big Data and Technology Project - Human Rights Center, University of Essex, 2019. Disponível em: <https://repository.essex.ac.uk/24946/1/London-Met-Police-Trial-of-Facial-Recognition-Tech-Report-2.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2024.

GOVERNO DO CEARÁ. Ações das Forças da SSPDS resultam no aumento de 24,8% nas capturas por furto e receptação de fios em Fortaleza em 2024. Fortaleza, 20 set. 2024. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2024/09/20/acoes-das-forcas-da-sspds-resultam-no-aumento-de-248-nas-capturas-por-furto-e-receptacao-de-fios-em-fortaleza-em-2024/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

GOVERNO DO CEARÁ. Com integração de informações e base de dados, Agilis é lançado pela SSPDS como mais uma ferramenta de inteligência no combate ao crime. Fortaleza, 20 maio 2021. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2021/05/20/com-integracao-de-informacoes-e-base-de-dados-agilis-e-lancado-pela-sspds-como-mais-uma-ferramenta-de-inteligencia-no-combate-ao-crime/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

GLESS, Sabine. Policiamento preditivo: em defesa dos “verdadeiros positivos”. Tradução Heloisa Estellita e Miguel Lima Carneiro. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**. V. 16, n. 1, São Paulo 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/143830/policiamento_preditivo_defesa_gless.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

GONÇALVES, Mariana Sbaite. Viés algorítmico e discriminação: Como os algoritmos de IA podem perpetuar e amplificar vieses sociais. **Revista Migalhas**, 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/415125/vies-algoritmico-e-discriminacao-ia-pode-amplificar-vieses-sociais>. Acesso em: 20 nov. 2024.

HARTMANN Ivar Alberto Martins; FRANQUEIRA Bruna; UNES Julia, ABBAS, Lorena; CURZI Yasmin, VILLA Beatriz; ABREU Fernanda, DIAS Renan. Policy Paper: Regulação de Inteligência Artificial no Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro 2020. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/conhecimento/policy-paper-regulacao-de-inteligencia-artificial-no-brasil>. Acesso em: 23 nov. 2024.

KONNO JÚNIOR, J.; MOURA JORGE, D. Inteligência Artificial no reconhecimento facial em Segurança Pública: dados sensíveis e seletividade penal. **Direito & TI**, [S. l.], v. 1, n. 15, p. 61–80, 2023. DOI: 10.63451/ti.v1i15.123. Disponível em: <https://www.direitoeti.com.br/direitoeti/article/view/123>. Acesso em: 30 maio 2025.

LUNA, Carlos Rogério Pereira. Uso da inteligência artificial como ferramenta auxiliar na atividade policial de inteligência de segurança pública. **Revista ft TH Ciências Exatas e da Terra**, vol. 28 edição 134, maio 2024.

MELO, R. A.; SILVA, T. Desafios éticos no uso de IA em segurança pública no Brasil. **Revista de Direito e Tecnologia**, vol. 5, no. 1, pp. 55-67, 2022.

MELLO, Breno César de Souza. Discriminação algorítmica, vigilância eletrônica e questões de segurança. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 07 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-07/souza-mello-discriminacao-algoritima-vigilancia-eletronica/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

MENDES, Laura; MATTIUZZO, Marcela. Proteção de dados e inteligência artificial: perspectivas éticas e regulatórias. **RDU**, Porto Alegre, Volume 16, nº 90, 2019, 39-64, nov-dez 2019.

MENDONÇA, Jean Michel Barbosa; SILVA, Adelino Pinheiro. O Viés de confirmação Pericial: Casos em Exames Periciais Comparativos e Possíveis Medidas de Contenção. **Revista Acadêmica Avante**, Belo Horizonte, v.1 - n.5 I 2023 jul.-dez. 2023.

NAGATA, Sabrina Vettorazzi. Utilização da inteligência artificial na segurança pública e sua contribuição na Polícia Militar. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.10, n.6, p. 01-18, 2024.

NICKERSON, Raymond. Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. **Review of general psychology**, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.

O'NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy**. Nova York: Crow Publishig, 2016.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PERSONA: The Dark Truth Behind Personality Tests. Documentário. Direção Tim Travers Hawkins. 2021 (1h e 25 m) Disponível na Prime Vídeo.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância – A privacidade hoje**. Organização seleção e apresentação de Maria Celina Bodin de Moraes, tradução de Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneta Rio de Janeiro; Renovar. 2008.

SALES, E. R. de; LUI, L. Perspectivas sobre segurança pública em cidades inteligentes: uma revisão da literatura de 2002 a 2022. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 83–101, 2023. DOI: 10.12660/rgplp.v22n2.2023.88882. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rgplp/article/view/88882>. Acesso em: 30 maio 2025.

SANTOS, Reginaldo Angelo dos; SARKIS, Sadik; DAMAS Déborah Alessandra de Oliveira; BISTENE, Luisa França. LGPD – Vigilância Estatal ou direito à privacidade de dados. **Revista Migalhas**, 16 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/378590/lgpd—vigilancia-estatal-ou-direito-a-privacidade-de-dados>. Acesso em: 23 nov. 2024.

SELA, Vilma Meurer; SOARES, Augusto Cesare de Campos. Os desafios da administração pública na era do conhecimento e da informação. **Universidade Estadual de Maringá**. Maringá 2014. v. 22, n. 1. Acesso em: 11 nov. 2024. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/download/23122/16047/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

SILVA, Denis William da. **Tecnologia da Informação Aplicada à Vigilância com Reconhecimento Facial e Inteligência Artificial**. 2023. Dissertação de Mestrado apresentado à escola de administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2023.

SOUZA, L.; MENDONÇA, A. M. A Lei Geral de Proteção de Dados e a segurança pública. **Revista Jurídica da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, vol. 7, no. 3, pp. 112-125, 2020.

STF e proteção de dados pessoais: decisões da Corte marcaram a evolução de um novo direito fundamental. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília 14 ago.2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-e-protecao-de-dados-pessoais-decisoes-da-corte-marcaram-a-evolucao-de-um-novo-direito-fundamental/>. Acesso em: 22 nov. 24.

TELLES, Primonata Silva Brilhante. Inteligência artificial e polícia preditiva: limites e possibilidades. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 20, n. 57, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/613>. Acesso em: 20 nov. 2024.

VASCONCELOS, E. S., & SANTOS, F. A. dos. (2024). Inteligência artificial na gestão pública brasileira: desafios e oportunidades para a eficiência governamental. *Observatório de La Economía Lationoamericana*, 22(6), e5017. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n6-020>. Acesso em: 03 jun. 2025.

18 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA:
O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA
CONTRA A MULHER

*18 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW:
THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING
VIOLENCE AGAINST WOMEN*

18 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA: O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER¹

18 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW: THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN

Demetrio Saker Neto²

Dimitri Saker³

Demetrio Aranha Saker⁴

RESUMO

Este artigo analisa o papel institucional do Ministério Público na implementação da Lei Maria da Penha ao longo de seus 18 anos de vigência. Destaca-se sua atuação na proteção das vítimas, fiscalização das políticas públicas e responsabilização dos agressores. A pesquisa utiliza revisão bibliográfica e análise documental para investigar como o órgão contribui para a efetividade da lei e o enfrentamento da violência contra a mulher. Os resultados indicam que o Ministério Público exerce função decisiva no fortalecimento da justiça, da cidadania e na promoção dos direitos humanos das mulheres no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Ministério Público; lei Maria da Penha; violência contra a mulher; políticas públicas; direitos humanos.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que completou 18 anos no dia 07 de agosto de 2024, representa um avanço significativo na luta contra a violência doméstica

1 Data de recebimento: 24/03/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

2 Juiz de Direito e Professor da UECE, Doutorando em Políticas Públicas na UECE, Mestre em Direito pela Unichristus, demetriosaker@uol.com.br; Endereço para acessar este CV: <https://lattes.cnpq.br/6062980215330272>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3798-3501>.

3 Cursando o curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/8138908975438195>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4365-115X>.

4 Cursando o curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/6867787529704518>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6719-7248>.

e familiar no Brasil. Durante esse período, o Ministério Público desempenhou um papel fundamental na implementação e efetivação dessa legislação, garantindo a proteção das mulheres e a responsabilização dos agressores.

Desde a promulgação da lei, o Ministério Público tem atuado como um agente de transformação social, promovendo a justiça e defendendo os direitos das vítimas. Sua função não se limita apenas à atuação em processos judiciais, mas se estende à promoção de políticas públicas que visam prevenir a violência e proteger as mulheres. O órgão tem sido crucial na formação de uma rede de apoio, colaborando com delegacias, centros de referência e serviços de assistência social para garantir um atendimento integral às vítimas.

Além disso, o Ministério Público tem promovido campanhas de conscientização e educação, que são vitais para desmistificar o tema da violência doméstica. Essas iniciativas têm como objetivo informar a população sobre os direitos das mulheres e os canais de denúncia disponíveis, incentivando que mais vítimas se sintam seguras para buscar ajuda. Essa abordagem educativa é essencial, pois contribui para a mudança de mentalidade e para a construção de uma cultura de respeito e igualdade.

Outro aspecto importante da atuação do Ministério Público é o acompanhamento das medidas protetivas. O órgão monitora a aplicação dessas medidas, garantindo que sejam efetivas e cumpridas, e que as vítimas tenham acesso à proteção necessária. Isso é crucial, pois muitas mulheres que denunciam a violência enfrentam riscos elevados, e a efetividade dessas medidas pode ser a diferença entre a vida e a morte.

Além disso, o Ministério Público tem promovido ações de articulação com outros setores, como saúde, educação e assistência social, criando uma abordagem multidisciplinar para enfrentar a violência de gênero. Essa colaboração permite um atendimento mais completo e humano às vítimas, reconhecendo que a violência doméstica é um fenômeno complexo que exige respostas integradas.

Ao longo desses 18 anos, o trabalho do Ministério Público tem sido fundamental para a evolução da aplicação da Lei Maria da Penha. Com sua atuação proativa, o órgão não apenas assegura que a lei seja cumprida, mas também contribui para a transformação cultural necessária para combater a violência contra a mulher e promover uma sociedade mais justa e igualitária.

Em síntese, a atuação do Ministério Público na efetivação da Lei Maria da Penha revela-se indispensável. Por meio do compromisso com a defesa dos direitos das mulheres e de uma atuação integrada, a instituição tem contribuído de forma significativa para o enfrentamento da violência doméstica, promovendo avanços concretos e garantindo proteção e esperança a milhares de mulheres em situação de vulnerabilidade.

2 18 ANOS DE AVANÇOS COM A LEI MARIA DA PENHA

A violência tem se manifestado com crescente frequência na sociedade, revelando padrões que, em grande parte, atingem as mulheres como principais vítimas. Esse fenômeno reflete desigualdades estruturais e relações de poder que atravessam a organização social, onde o agressor, muitas vezes, ocupa uma posição de maior domínio. Essa dinâmica evidencia a necessidade de transformações culturais e institucionais que garantam a igualdade de gênero e o respeito aos direitos humanos, conforme preconizado pela Constituição.

Nesse contexto, observa-se que “a violência é o resultado da existência de uma ordem hierárquica, ou seja, trata-se de alguém que julga que os outros não são tão importantes como ele próprio e que esta é uma atitude que abre a porta à violência nas relações” (Machado e Gonçalves, 2003).

O ato de violência, mais do que uma agressão isolada, expressa uma lógica de dominação e controle, frequentemente presente nas relações familiares e interpessoais. A vulnerabilidade da vítima é acentuada em espaços privados, como o ambiente doméstico, mas a violência também pode ocorrer em outras esferas, tornando urgente a implementação de políticas públicas eficazes para a prevenção e o enfrentamento dessa realidade.

A violência doméstica e familiar contra a mulher é uma questão social de longa duração, presente ao longo da história e enraizada em relações desiguais de gênero. A sociedade, ao longo do tempo, naturalizou essas desigualdades, impondo às mulheres condições de vulnerabilidade, submissão e inferioridade em relação aos homens. Esse cenário reflete estruturas culturais e institucionais que perpetuam a dominação masculina e dificultam a construção de relações baseadas na equidade.

Essa dinâmica evidencia que a violência doméstica e familiar contra a mulher não é um fenômeno recente, mas uma questão social de longa duração, historicamente enraizada em relações desiguais de gênero. A naturalização dessas desigualdades pela sociedade contribuiu para a manutenção de um modelo que impõe às mulheres condições de vulnerabilidade, submissão e inferioridade em relação aos homens. Nesse contexto, estruturas culturais e institucionais perpetuam a dominação masculina, tornando ainda mais complexa a superação da violência e a construção de relações baseadas na equidade e no respeito mútuo.

Fatores como o vínculo familiar e afetivo entre vítima e agressor, a influência de padrões culturais e a dependência emocional ou patrimonial da mulher em relação ao homem dificultam a denúncia e a responsabilização do agressor. Como consequência, muitos casos não chegam às autoridades, favorecendo a impunidade e permitindo a repetição da violência, que pode se intensificar progressivamente, culminando, em mui-

tos casos, no feminicídio. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas públicas eficazes que promovam a proteção das vítimas, a responsabilização dos agressores e a desconstrução dos mecanismos que perpetuam a violência de gênero.

A concepção tradicional de família, associada à inviolabilidade do lar, historicamente serviu como justificativa para impedir intervenções externas em casos de violência doméstica. Como aponta Dias (2018, p. 35), “a ideia sacralizada de família e a inviolabilidade do domicílio sempre serviram de justificativa para barrar qualquer tentativa de coibir o que acontecia entre quatro paredes”. No entanto, com o tempo, essa visão tem sido superada, consolidando a compreensão de que a violência ocorrida dentro do ambiente familiar exige a atuação do poder público, por se tratar de uma grave violação dos direitos humanos.

Nas últimas décadas, a mobilização feminista obteve avanços significativos na promoção dos direitos das mulheres, impulsionando mudanças legislativas, políticas públicas e iniciativas privadas que buscam ampliar sua participação na sociedade, reduzir desigualdades de gênero e combater a violência doméstica. Senão vejamos:

Nos anos de 1970-1980 ocorreram as primeiras mobilizações feministas no Brasil contra a impunidade dos agressores de mulheres, destacando-se a campanha “Quem Ama Não Mata” (Sardenberg, 2010). Respectiva campanha expôs a crueldade dos chamados crimes passionais, desmascarando a falsa noção de amor que justificava agressões e feminicídios. Em uma sociedade que historicamente silenciava as vítimas, essas mobilizações romperam barreiras, denunciaram a desigualdade e pavimentaram o caminho para a luta por direitos e justiça para as mulheres.

Em 1985, foram criadas as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) (Brasil, 2011). As delegacias foram um marco na proteção das vítimas, proporcionando um espaço específico para o acolhimento e denúncia de agressões. Já o CNDM fortaleceu a articulação de políticas públicas voltadas para os direitos das mulheres, ampliando o debate sobre igualdade e combate à violência. Essas iniciativas representaram um passo essencial na institucionalização da luta feminista e na construção de mecanismos de proteção e justiça para as mulheres brasileiras.

Nos anos 1990, houve avanços significativos, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, no reconhecimento da violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos. Em 1994, o país ratificou a Convenção de Belém do Pará, que definiu a violência de gênero como uma forma de discriminação. Poucos anos depois, em 1998, Maria da Penha, com o apoio do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), denunciou o Brasil à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), evidenciando a negligência do Estado diante da violência doméstica e impulsionando futuras mudanças legislativas.

Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil por sua negligência no caso de Maria da Penha, reforçando a necessidade de ações concretas contra a violência doméstica. Em resposta, organizações feministas elaboraram um projeto de lei voltado para a proteção das mulheres. Em 2004, o governo brasileiro enviou a proposta ao Congresso Nacional, e em 7 de agosto de 2006, a Lei nº 11.340/2006 foi sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A lei entrou em vigor em 22 de setembro de 2006, estabelecendo mecanismos essenciais para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar no Brasil.

O caso de Maria da Penha Maia Fernandes é emblemático na luta contra a violência de gênero no Brasil. Em 1983, Maria da Penha foi vítima de duas tentativas de homicídio por parte de seu ex-marido, que a deixou paraplégica. Após um longo processo judicial que se estendeu por décadas, o caso chamou a atenção da sociedade e de organizações de direitos humanos. Não apenas simboliza a luta contra a violência doméstica no Brasil, mas também destaca a importância de um sistema judicial mais ágil e sensível às questões de gênero. Um dos marcos dessa transformação foi a promulgação da Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que retirou a violência doméstica e familiar contra a mulher do rol de crimes de menor potencial ofensivo, anteriormente regidos pela Lei n. 9.099/1995.

A Lei Maria da Penha é amplamente reconhecida como uma das legislações mais avançadas do mundo no combate à violência doméstica (ONU, 2018). No entanto, sua efetiva implementação ainda enfrenta desafios, especialmente na garantia de suporte adequado às vítimas. Desde sua sanção, a lei impulsionou avanços significativos, como a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (2006), o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2007). Além disso, sua consolidação contribuiu para a aprovação da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), que tipificou o assassinato de mulheres por razões de gênero, reforçando a necessidade de um enfrentamento mais rigoroso à violência contra as mulheres no Brasil.

Entre 2016 e 2021, a Lei Maria da Penha foi fortalecida com mudanças essenciais, ampliando seu alcance para incluir a violência psicológica e o risco à integridade emocional da mulher (Brasil, 2021), reconhecendo que a violência vai além da agressão física.

A Lei nº 11.340/2006, conforme estabelece seu artigo 1º, cria mecanismos eficazes para prevenir e combater a violência contra a mulher que vão além da punição. Mais do que uma simples norma repressiva, a lei estrutura um sistema de proteção e acolhimento, promovendo a articulação entre família, sociedade e Estado. Seu propósito é não apenas punir os agressores, mas também romper o ciclo da violência,

garantindo às vítimas suporte real e a possibilidade de reconstruírem suas vidas com dignidade e segurança.

Ao examinar a Lei Maria da Penha, Cavalcanti (2007) destaca que seu propósito central é proteger os direitos das vítimas de violência doméstica, garantindo a aplicação de medidas eficazes de proteção e a punição mais rigorosa dos agressores. Além de reforçar o arcabouço jurídico sobre o tema, a legislação tipifica os crimes de forma precisa, estabelece procedimentos específicos para a tramitação dos casos e regulamentações de assistência e amparo às mulheres em situação de violência.

De acordo com o artigo 5º da Lei Maria da Penha, a violência doméstica não se restringe a ataques físicos ou abusos sexuais, mas também engloba agressões de ordem psicológica, moral e patrimonial. Contudo, por não apresentarem sinais evidentes, algumas dessas violações passam despercebidas e deixam de ser reportadas, o que compromete a atuação dos órgãos responsáveis e contribui para a continuidade da impunidade.

Para enfrentar essa realidade, a Lei Maria da Penha prevê um conjunto de medidas preventivas, assistenciais e protetivas essenciais para romper o ciclo da violência e assegurar os direitos das mulheres. Entre essas medidas, destacam-se a articulação entre diversos órgãos públicos – como o Ministério Público e os setores de saúde, educação, trabalho e habitação – e a criação de serviços especializados, incluindo delegacias da mulher, centros de atendimento multidisciplinar, casas-abrigos e núcleos da Defensoria Pública. Além disso, a Lei prevê a realização de estudos, pesquisas e campanhas educativas para conscientizar a sociedade sobre o problema.

Uma das inovações mais relevantes trazidas pela Lei Maria da Penha são as medidas protetivas de urgência, que visam resguardar a integridade da vítima. O artigo 22 estabelece que o juiz pode aplicar medidas como a suspensão da posse ou porte de armas do agressor, seu afastamento do lar, a proibição de contato com a vítima e testemunhas, restrições de visitas a dependentes menores, além da obrigatoriedade de participação em programas de reeducação e acompanhamento psicossocial.

O artigo 23 também prevê medidas voltadas diretamente à vítima, como o encaminhamento para programas de proteção, a recondução ao seu domicílio após o afastamento do agressor, a separação de corpos e a garantia de matrícula dos dependentes em escolas próximas ao local de residência, independentemente da existência de vagas.

Essas medidas são fundamentais para assegurar a proteção das mulheres e garantir a efetivação de seus direitos constitucionais. Ao proporcionar condições para que a vítima rompa com o ciclo de violência e reconstrua sua vida sem medo ou coerção, a Lei Maria da Penha se consolida como um instrumento essencial na luta pela dignidade, segurança e autonomia das mulheres.

Embora a Lei Maria da Penha represente um marco fundamental na proteção e assis-

tência às vítimas de violência doméstica, sua eficácia depende da efetiva implementação de seus dispositivos. O simples texto legal, por si só, não é suficiente para produzir os efeitos necessários, cabendo às autoridades garantir a aplicação das medidas previstas, acompanhar sua execução e promover ações que tornem o sistema jurídico brasileiro mais eficiente e acessível.

Para que a lei cumpra seu propósito, é essencial ampliar e fortalecer a estrutura de assistência social e jurídica às vítimas, especialmente em cidades menores e mais afastadas dos grandes centros urbanos, onde os serviços são mais escassos. Nesse sentido, é fundamental a realização de políticas públicas voltadas ao combate e proteção das mulheres vítimas de agressões.

Ao buscar ajuda – seja em unidades de saúde, delegacias, órgãos do Judiciário, Ministério Público ou organizações da sociedade civil – a vítima deve receber um atendimento ágil, eficiente e humanizado, garantindo a preservação de sua integridade e dignidade, além de possibilitar a ruptura definitiva com o ciclo da violência. A negligência nesses casos não apenas agrava o sofrimento da mulher, mas também compromete a credibilidade do poder público no cumprimento de uma de suas principais funções: assegurar o direito à vida digna e livre de violência.

A Lei Maria da Penha trouxe avanços nesses 18 anos de natureza social, teórica e de planejamento de políticas públicas decorrentes da compreensão da violência para além da violência física, apontando para os diferentes tipos de violência contra a mulher.

A promulgação da Lei Maria da Penha constituiu um avanço paradigmático no ordenamento jurídico brasileiro, ao consolidar um arcabouço normativo robusto voltado à salvaguarda dos direitos das mulheres. A normatização introduziu mecanismos eficazes para a tutela da integridade física, psicológica, moral e patrimonial das vítimas, por meio da implementação de medidas protetivas de urgência, da responsabilização penal dos agressores, da estruturação de um atendimento especializado e multidisciplinar, bem como do fomento a políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate à violência de gênero. Dessa forma, a legislação não apenas aprimorou os instrumentos repressivos e protetivos, mas também buscou romper com a perpetuação do ciclo de violência, buscando promover construção de um sistema de assistência integral e humanizado às mulheres em situação de vulnerabilidade.

3 A INFLUÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À MULHER

O crescente número de casos de violência contra a mulher reforça a necessidade de reflexão e a promoção de debates que possam subsidiar a criação e o aprimoramento

de mecanismos normativos e institucionais voltados à proteção das vítimas. Tais mecanismos devem estimular a denúncia dos agressores, viabilizando a interrupção do ciclo de violência e garantindo a efetivação dos direitos fundamentais das mulheres, em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade de gênero, consagrados na Constituição Federal de 1988.

A formalização da denúncia por parte da vítima confere maior visibilidade a uma problemática historicamente tratada no âmbito privado, impondo ao Estado e à sociedade o dever de adotar medidas concretas para mitigar os desequilíbrios de gênero e assegurar a eficácia da legislação protetiva, como a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Nesse sentido, a obrigação de instituições públicas e privadas comunicarem às autoridades competentes a constatação de indícios de violência contra a mulher representa um relevante instrumento de proteção social e fortalecimento das vítimas, ao garantir o acionamento de redes de apoio e a implementação de medidas de segurança.

A compreensão da dinâmica cíclica da violência doméstica e familiar contra a mulher, caracterizada por fases previsíveis de tensão, agressão e reconciliação, é essencial para a formulação de políticas públicas eficazes. Essas políticas devem priorizar ações preventivas e protetivas, além das medidas repressivas, assegurando às vítimas não apenas amparo jurídico, mas também suporte psicossocial, a fim de viabilizar a superação da situação de violência.

Conforme destaca Carmo (2010), é imprescindível reconhecer que mulheres inseridas nesse ciclo de violência, especialmente no contexto doméstico, encontram-se em condição de vulnerabilidade emocional e física, o que pode levá-las à falsa expectativa de mudança do comportamento do agressor, geralmente seu parceiro. No entanto, a realidade demonstra que, na maioria dos casos, a violência tende a se perpetuar e se agravar, demandando, portanto, a intervenção estatal e o fortalecimento de redes de proteção para a efetiva garantia dos direitos das vítimas.

Sob essa ótica, verifica-se que, em muitos casos, a mulher vítima de violência doméstica encontra-se em situação de vulnerabilidade emocional, psicológica e social, frequentemente apresentando baixa autoestima e um forte vínculo afetivo com o agressor. Tal realidade decorre de múltiplos fatores, que a levam a suportar as consequências da discriminação, da culpa, da vergonha e da agressão sofrida. Dentre esses fatores, destacam-se o medo de retaliação, a dependência financeira e emocional em relação ao agressor, o desconhecimento de seus direitos, a ausência de informações sobre os canais de denúncia, a percepção de impunidade do agressor, a preocupação com os filhos e a preservação da estrutura familiar.

A dinâmica cíclica da violência contra a mulher, especialmente no contexto doméstico e familiar, foi sistematizada pela psicóloga estadunidense Lenore Walker (2009) em

sua obra *The Battered Woman Syndrome*, na qual descreve a recorrência de três fases: (a) a fase de tensão crescente, caracterizada por agressões verbais, psicológicas e ameaças; (b) a fase da explosão da violência, em que ocorre a agressão física propriamente dita; e (c) a fase da reconciliação, marcada pelo arrependimento do agressor, promessas de mudança e um período de aparente calma.

Entretanto, as condutas praticadas em cada uma dessas fases alimentam a manutenção do ciclo, pois cada estágio funciona simultaneamente como causa e consequência do seguinte. Esse caráter cíclico da violência torna imperativa a necessidade de uma intervenção externa eficaz, momento em que a vítima deve buscar o respaldo do aparato estatal, acionando os órgãos de segurança pública, como a Polícia Civil e Militar, bem como o Poder Judiciário e Ministério Público, para requerer a aplicação das medidas protetivas de urgência previstas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Tais medidas, como o afastamento do agressor do lar e a proibição de contato com a vítima, configuram instrumentos essenciais para a interrupção da escalada da violência.

Todavia, ainda se observa uma considerável resistência por parte das vítimas em denunciar seus agressores, o que, em grande medida, decorre de fatores socioculturais, valores morais e compromissos matrimoniais e familiares. Muitas mulheres não buscam a punição do agressor, mas sim o fim das agressões, o que reforça a necessidade de uma abordagem multidisciplinar que envolva não apenas a repressão estatal, mas também ações de assistência social e psicológica para garantir a autonomia da vítima.

Além disso, a morosidade na tramitação das denúncias, a dificuldade de acesso aos órgãos de segurança e a lacuna temporal entre a ocorrência da agressão e sua comunicação às autoridades constituem entraves à efetividade da resposta estatal. A solicitação de proteção por parte das vítimas representa apenas o primeiro passo de um processo longo e desafiador até a superação definitiva da situação de violência, exigindo um acompanhamento contínuo e políticas públicas estruturadas que assegurem a ruptura do ciclo de violência de forma eficaz e duradoura.

O reconhecimento dos direitos voltados à proteção da mulher constitui uma exigência inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Esse princípio impõe ao Estado um dever que transcende a mera repressão penal, exigindo a implementação de ações positivas que assegurem a proteção integral da mulher. Tal concretização deve ocorrer por meio de normas penais, processuais, administrativas e de políticas públicas eficazes que garantam a incolumidade física e mental das vítimas, prevenindo e combatendo todas as formas de violência de gênero.

Destaca-se, ainda, que o enfrentamento e a erradicação da violência contra a mulher não constituem um encargo exclusivo do Estado. A participação ativa da sociedade civil

é essencial para a efetivação da justiça social e para a promoção da cidadania, considerando que a tolerância ou omissão diante da violação dos direitos das mulheres representa um retrocesso na garantia de sua plena condição de sujeito de direitos. A omissão estatal e social, ao permitir que tais violações persistam, contribui para a manutenção de desigualdades estruturais e reforça a marginalização das vítimas.

O silêncio e a inércia diante da violência de gênero configuram formas de cumplicidade social, perpetuando um modelo androcêntrico e patriarcal que subjuga a mulher e favorece a perpetuação do ciclo de agressão. Para romper com essa lógica, faz-se necessário o fortalecimento de mecanismos institucionais e sociais que promovam a proteção e a autonomia feminina.

Nesse sentido, impõe-se ao Estado e à sociedade civil a implementação de políticas públicas voltadas à superação da violência contra a mulher, indo além da mera indignação frente aos casos recorrentes. Tais medidas devem atuar na construção de um novo paradigma de civilidade, no qual as relações de gênero sejam pautadas na liberdade, na igualdade material e no respeito, conforme previsto em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Belém do Pará e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

Nessa toada, o Ministério Público, entidade de caráter público, se apresenta com órgão de monitoramento das políticas sociais de forma conjunta com a sociedade por destaca-se como mediador entre o Estado, indivíduo e a sociedade para realização das demandas que envolvem citadas ações com o objetivo de combater às desigualdades sociais existentes.

A Constituição Federal de 1988, reconhecida como um marco na consolidação da democracia, representou um avanço significativo para o Ministério Público. Com ela, a instituição teve suas garantias fortalecidas, suas atribuições ampliadas e suas prerrogativas reforçadas, consolidando seu papel essencial na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais. Neste sentido, cabe fazer menção a Paulo Gustavo Gonet Branco (2010, p.1139) que afirmou que “o Ministério Público, máxime após a Constituição de 1988, adquiriu feições singulares, que estremam de outras instituições que eventualmente colham designação semelhante no direito comparado”.

A Constituição Cidadã afirma, de forma inequívoca, que o Ministério Público é um órgão permanente e indispensável à função jurisdicional do Estado. Sua missão fundamental é a defesa intransigente da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais. Essa prerrogativa está expressamente prevista no artigo 127, que determina: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Com efeito, o Ministério Público, órgão incumbido de defender os interesses da sociedade, atua em incontáveis demandas que versam sobre os direitos sociais, tanto de forma judicial como extrajudicial, estando dentre elas as causas relativas a defesa de agressões contra as mulheres.

A proteção dos direitos das mulheres vítimas de violência doméstica constitui, portanto, um imperativo em sociedades que se orientam pelos princípios da equidade e da justiça. Nesse contexto, o Ministério Público assume um papel fundamental na tutela desses direitos, atuando de forma ativa e estratégica para garantir a efetividade das normas de proteção.

Nos termos dos artigos 25 e 26 da Lei Maria da Penha, cabe ao Ministério Público promover a responsabilização dos agressores, fiscalizar a aplicação das medidas protetivas e zelar pelo cumprimento das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero, consolidando-se como agente essencial na defesa da dignidade e segurança das vítimas.

Dessa maneira, enquanto entidade dotada de fundamento constitucional, o Ministério Público consolidou-se como instituição essencial à proteção dos interesses coletivos, assumindo, portanto, um compromisso efetivo com a formulação e fiscalização de políticas sociais, conforme estabelece o artigo 129 da Constituição Federal de 1988. Sua legitimidade constitucional confere-lhe a capacidade de compreender a complexidade das dinâmicas humanas e sociais contemporâneas, permitindo um diálogo contínuo e estratégico com os movimentos sociais. Esse intercâmbio possibilita a análise crítica das políticas públicas já vigentes, favorecendo sua efetivação, bem como a concepção de novas propostas fundamentadas nas demandas sociais emergentes. Nesse sentido, Lira e Binde (2019,p.13), lecionam o seguinte:

O MP aborda duas qualidades para o exercício de suas atividades, o demandista e o resolutivo. A atuação do MP no sentido demandista, e que ainda está vigente, é o que trabalha diante da função jurisdicional como órgão que tem caráter processual, facultando a atuação da instituição como solucionador das demandas políticas e sociais. A atuação do MP que tem caráter resolutivo é o que exerce sua atividade constitucional no âmbito extrajudicial enquanto um mediador dos conflitos entre a sociedade e o Estado na realização das políticas públicas sociais (Almeida, 2015). Enquanto mediador de conflitos, o MP também trabalha de forma a cobrar o funcionamento dos conselhos municipais e estaduais que atuam na fiscalização da execução dos programas governamentais e a respectiva aplicação dos recursos repassados por meio desses programas. Isso é impor-

tante pois estes conselhos são os responsáveis tanto pela prestação de contas quanto pela correta destinação da verba, sem prejuízo da fiscalização por outros órgãos. Com isso, o Ministério Público ao garantir que os conselhos funcionem de forma eficiente e eficaz, se certifica que as políticas sociais estão sendo devidamente cumpridas (Ismail, 2014).

De acordo com Marta Arretche (2003), as políticas públicas podem ser concebidas como um plano de ação para guiar decisões e ações do Estado. No Brasil, a promulgação da Lei nº 11.340/2006 trouxe uma transformação significativa na estruturação das políticas públicas voltadas à prevenção, proteção, assistência e enfrentamento da violência de gênero contra a mulher. Ao estabelecer um novo paradigma, a legislação impulsionou a criação e o fortalecimento de programas, serviços e mecanismos institucionais que garantem maior efetividade na proteção das vítimas e na responsabilização dos agressores. Além disso, a lei redefiniu a forma como o Estado e a sociedade civil planejam, gerenciam e avaliam essas políticas, promovendo uma abordagem mais integrada, abrangente e orientada à erradicação da violência contra a mulher.

A Lei Maria da Penha estabelece que o Poder Público deve desenvolver políticas para garantir os direitos humanos das mulheres no contexto doméstico e familiar, articulando ações entre entes governamentais e não-governamentais. Dentro dessa estrutura, o Ministério Público desempenha um papel estratégico na implementação e fiscalização das políticas públicas, consolidando o compromisso do Estado brasileiro com os tratados internacionais voltados à proteção das mulheres.

A atuação ministerial vai além da esfera processual, abrangendo também ações extraprocessuais, como o acompanhamento de delegacias, fiscalização de casas-abrigo e fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência. A integração entre o Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e órgãos de segurança, assistência social, saúde, educação e trabalho é essencial para a efetividade da Lei Maria da Penha, conforme previsto no artigo 8º, da Lei nº 11.340/2006. Além disso, o órgão ministerial pode celebrar convênios e parcerias interinstitucionais, visando ampliar os programas de enfrentamento à violência de gênero.

No âmbito processual, o Ministério Público tem atribuições fundamentais, como receber a comunicação imediata de crimes de violência doméstica (art. 11, I), analisar autos de inquéritos policiais (art. 12, VII) e ser informado sobre medidas protetivas de urgência concedidas pelo juiz (art. 18, III). A articulação do MP com a equipe multidisciplinar de atendimento, responsável por fornecer subsídios técnicos sobre os casos, também é uma peça-chave na proteção das vítimas.

Segundo Luís Roberto Barroso, citado por Maria Berenice Dias (apud 2010, p. 197), é imprescindível que existam estruturas institucionais adequadas, bem como mecanismos e procedimentos eficazes, para que os direitos previstos em norma não permaneçam apenas no plano abstrato. A simples formulação e positivação de políticas públicas não bastam; é necessário que o Estado atue de forma efetiva para garantir a concretização do bem-estar social.

Nesse contexto, o Ministério Público desempenha um papel estratégico, consolidado com a edição da Lei n.º 7.345/85, que disciplina a Ação Civil Pública, e pela Constituição Federal de 1988, que ampliou sua relevância institucional. Reconhecido como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público se tornou um dos principais atores na implementação e fiscalização de políticas públicas, que, segundo Ferraresi (2009, p. 64), são “instrumentos e diretrizes com eficácia suficiente para atingir aquilo que o Poder Constituinte reputou como objetivos elementares de um Estado Democrático de Direito”.

A Lei Maria da Penha incorpora diversas diretrizes relacionadas às políticas públicas, atribuindo responsabilidades a múltiplos agentes no combate à violência doméstica. O Ministério Público, como parte fundamental desse processo, atua para garantir a aplicação da lei por meio da integração operacional com o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e órgãos das áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, conforme estabelecido no artigo 8º, inciso I, da Lei n.º 11.340/2006. Essa atuação articulada é essencial para assegurar que a legislação cumpra seu propósito de proteger e promover os direitos das mulheres em situação de violência.

Dessa forma, a Lei nº 11.340/2006 reforça o Ministério Público como um dos principais agentes na erradicação da violência doméstica, não apenas no âmbito penal, mas também na construção e fiscalização de políticas públicas, garantindo a efetiva proteção dos direitos das mulheres.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos 18 anos da Lei Maria da Penha, o papel do Ministério Público na efetivação das políticas públicas de proteção à mulher tem sido fundamental para garantir a aplicação da legislação, monitorar o cumprimento das medidas protetivas e fomentar ações que promovam a prevenção da violência de gênero. Sua atuação vai além da persecução penal, consolidando-se como um agente transformador que atua na construção de uma rede interinstitucional voltada ao amparo e à defesa das vítimas.

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que a violência contra a mulher não é um problema isolado, mas sim um reflexo de relações estruturais de poder e desigual-

dade que demandam respostas articuladas do Estado e da sociedade. Nesse contexto, o Ministério Público exerce uma função indispensável ao assegurar a implementação das políticas públicas e ao fiscalizar a atuação dos órgãos responsáveis pelo acolhimento das vítimas, garantindo que a proteção jurídica se traduza em ações concretas.

Além da repressão ao agressor, o enfrentamento da violência doméstica exige medidas preventivas e educativas, que promovam mudanças culturais e garantam a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O Ministério Público, por meio de iniciativas como campanhas de conscientização, projetos educativos e interlocução com a sociedade civil, desempenha um papel relevante na desconstrução de estereótipos de gênero e no fortalecimento do protagonismo feminino.

Contudo, desafios persistem. Apesar dos avanços proporcionados pela Lei Maria da Penha, muitas mulheres ainda enfrentam dificuldades no acesso à justiça e na obtenção de medidas protetivas eficazes. A insuficiência de delegacias especializadas, a falta de capacitação de agentes públicos e a revitimização das denunciantes são obstáculos que precisam ser superados para garantir uma proteção integral às vítimas. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público deve continuar se fortalecendo, cobrando do Estado a ampliação das políticas públicas e o aprimoramento dos mecanismos de combate à violência de gênero.

Diante disso, conclui-se que a permanência e o aprimoramento da atuação do Ministério Público são essenciais para a consolidação dos avanços conquistados nos últimos anos. O combate à violência contra a mulher exige esforços contínuos, e o fortalecimento de instituições que promovam a justiça social e a equidade de gênero é um imperativo para garantir a efetividade dos direitos fundamentais. Assim, para que a Lei Maria da Penha continue sendo um marco na proteção das mulheres, é fundamental reconhecer o papel estratégico do Ministério Público ao longo desses 18 anos de sua vigência. Como instituição essencial à defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, o Ministério Público tem sido essencial na efetivação da lei, atuando na fiscalização de sua aplicação, no combate à impunidade e na promoção de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres. Sua atuação ativa e comprometida é indispensável para a consolidação de uma sociedade em que a dignidade, a segurança e os direitos das mulheres sejam plenamente assegurados.

18 YEARS OF THE MARIA DA PENHA LAW: THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN

ABSTRACT

This article analyzes the institutional role of the Public Prosecutor's Office in the implementation of the Maria da Penha Law over its 18 years of existence. It highlights the Office's actions in protecting victims, overseeing public policies, and holding offenders accountable. The research employs bibliographic review and document analysis to investigate how the institution contributes to the effectiveness of the law and the fight against violence toward women. The findings indicate that the Public Prosecutor's Office plays a decisive role in strengthening justice, citizenship, and the promotion of women's human rights within the Brazilian context.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Maria da Penha law; violence against women; public policies; human rights.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Notificação compulsória e comunicação externa em casos de violência doméstica contra a mulher. *In*: ZANELLO, Valeska; SARTORI, Myrian Caldeira; VIZA, Ben-Hur (Org.). **Lei Maria da Penha vai à escola**. Brasília: TJDF, 2017. E-book. Disponível em: [../aruza/Downloads/Maria%20da%20Penha%20vai%20a%20Escola_Ebook.pdf]file:///C:/Users/aruza/Downloads/Maria%20da%20Penha%20vai%20a%20Escola_Ebook.pdf. Acesso em: 18 jul. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13931.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.778, de 23 de novembro de 2003**. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10778-24-novembro-2003-497669-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2013-2015**. Brasília, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 2021.

BRASIL É O 5º PAÍS QUE MAIS MATA MULHERES. Unifesp, 2015. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/dci/publicacoes/entreteses/item/2589-brasil-e-o-5-pais-que-mais-mata-mulheres>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CARMO, Perla Cristina da Costa Santos do; MOURA, Fernanda Gomes de Andrade de. **Violência doméstica: a difícil decisão de romper ou não com esse ciclo**. 2010. Disponível em: http://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1278278656_ARQUIVO_VIOLENCIADOMESTICAADIFICILDECISAODE-ROMPEROUNAOCOMESSECICLO.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **Violência Doméstica: análise da Lei “Maria da Penha”, nº 11.340/06**. Salvador: JusPodivm, 2007.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **A Lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da lei 11340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, n. 16/17, v. 9, p. 61-74, jan.-dez. 2009. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/viewArticle/138>. Acesso em: 17 nov. 2011.

MACHADO, Carla; GONÇALVES, Rui Abrunhosa. **Violência e vítimas de crimes**. Coimbra: Quarteto, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010. P.1139.

MONTEIRO, Izabelle Pontes Ramalho Wanderley; COUTINHO, Ana Luisa Celino. Imputação de alienação parental contra mulher em situação de violência doméstica. *In:*

MELO, Ezilda (Org.). **Maternidade e direito**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. E-book. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/uploads/livros/pdf/1596895765.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher. Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 de dezembro de 1993.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Global sobre Violência de Gênero. Nova York, 2018.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Brasília, 1994.

PASINATO, Wânia. A Lei Maria da Penha e o enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 24, n. 2, 2016.

SARDENBERG, Cecília M. B. Quem Ama Não Mata: feminismo e enfrentamento da violência de gênero no Brasil. **Cadernos Pagu**, n. 34, 2010.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424/2012. Brasília, 2012.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Relatório nº 54/01. Washington, D.C., 2001.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Márcia Barbosa vs. Brasil. Relatório nº 2021/20. Washington, D.C., 2021.

WALKER, Lenore. Descriptions of violence and the cycle of violence. *In*: WALKER, Lenore. **The Battered Woman Syndrome**. New York: Springer Publishing Company, 2009. 3. ed. cap. 2.

RECOVERY OF PROCEEDS OF CRIME
IN CORRUPTION AND AML CASES IN
UGANDA, THROUGH ASSET RECOVERY
AND NON-PROSECUTION OR DEFERRED
PROSECUTION AGREEMENTS

*RECUPERAÇÃO DE PRODUTOS DO CRIME EM
CASOS DE CORRUPÇÃO E DE LAVAGEM DE DINHEIRO
EM UGANDA, POR MEIO DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E
DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL OU DE
PERSECUÇÃO PENAL DIFERIDA*

RECOVERY OF PROCEEDS OF CRIME IN CORRUPTION AND AML CASES IN UGANDA, THROUGH ASSET RECOVERY AND NON-PROSECUTION OR DEFERRED PROSECUTION AGREEMENTS¹

*RECUPERAÇÃO DE PRODUTOS DO CRIME EM CASOS DE
CORRUPÇÃO E DE LAVAGEM DE DINHEIRO EM UGANDA, POR MEIO
DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL OU DE PERSECUÇÃO PENAL DIFERIDA*

David Baxter Bakibinga²

ABSTRACT

This study examined two concepts: whether the effective recovery of proceeds of crime in corruption cases could be executed through the asset recovery (AR) model and whether the challenges in the recovery of stolen funds in corruption cases with the reliance of the non-prosecution agreement (NPA) or Deferred Prosecution Agreement (DPA) model. The study intended to acquire comprehensive information concerning effective recovery of proceeds of crime in corruption and anti money laundering (AML) cases which could be executed through the asset recovery model, and challenges to relying on the recovery of stolen funds in corruption cases and proceeds of crime in AML using the non-prosecution agreements model. The study exemplifies that endeavors to recover proceeds of crime in corruption and AML cases could be conducted in diverse means, one of which is the AR model. AR plays a critical part in recovering assets obtained from corruption crimes, most importantly by public officials. AR can be effective where there is coordination and cooperation between stakeholders in the criminal justice system. It should be noted that recovery of stolen public funds by public officials is no mean achievement especially for those that are politically connected. Corrupt perpetrators in high public offices wield power and are not easy to investigate and prosecute. It is also not easy to trace the proceeds of crime as the perpetrators have means to launder it abroad and or use third parties to hide the proceeds of crime. It should be noted that AR

¹ Data de recebimento: 06/03/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Commissioner Legal, Office of the Director of Public Prosecutions and Director Legal Research Consortium LTD.

is not an easy process given its intricacies therefore the reliance on the N/DPA model as an alternative should ease the burden on the criminal justice stakeholders in their efforts to fight against corruption and AML.

Keywords: Asset recovery; non-prosecution agreement; deferred prosecution agreement; corruption.

1 BACKGROUND

Corruption has bedeviled society since time immemorial. States are tasked with combating the vice of corruption. The only differences are the measures taken by individual states to make corruption less palatable for the would-be perpetrators especially in public offices. In Uganda, the society seems to have become complacent towards the impact of corruption. It is common place for people to defend the corrupt as being ‘wise and hard working’. In the situation where resources are in the hands of a few, there is a tendency for whoever access public office to have ‘their turn to eat or steal’ (Mbabazi et al, 2020). The ramifications of corruption on the economy and national development are overall perceived by many as negative. It goes without saying that with corruption, there will be squandering of public and private finances or assets, whose purpose cannot be achieved since it is under the control of the perpetrators, who certainly utilize the same for personal gain at the expense of the public or the private sector. It is posited that corruption curtails and undermines the emergence of the middle class and genuine entrepreneurs (Obicci, 2025). Nonetheless the society will lack a labour force that is ethical and proficient which is vital in order to spur economic development. A corrupt generation gives rise to middlemen or ‘fixers’ or ‘petty bourgeoisie’ who focus on consumption of the stolen wealth rather than generating it which is not sustainable in the long run (Raeymaekers, 2014). Public corruption and fraud can be considered as forms of misuse of public power: the (non)action or (non)decision of a politician or civil servant is related to private instead of public interests (Hubert, LWJC, 1998). The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) states that corruption is not only a crime that undermines the legal system and democracy but is also a violation of human rights (Weilert, A.K, 2016). It undermines the economic system, reduces the quality of life, fosters organized crime, and threatens humanity and sustainable development (Buscaglia, 2003). Corruption is not only a national concern but also an international concern (Larmour & Wolanin, 2013). In the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders was held at Havana, resulting, inter alia, in the adoption of resolution 7, entitled “Corruption in

government” (A/CONF.144/28/Rev.1)., among other things provided for the following elements: definitions; scope; protection of sovereignty; preventive measures; criminalization; sanctions and remedies; confiscation and seizure; jurisdiction; liability of legal persons; protection of witnesses and victims; promoting and strengthening international cooperation; preventing and combating the transfer of funds of illicit origin derived from acts of corruption, including the laundering of funds, and returning such funds; technical assistance; collection, exchange and analysis of information; and mechanisms for monitoring implementation.

Global efforts since 1997 culminated with the birth of the United Nations Convention Against Corruption, 2003 (UNCAC 2003), even though several G-8 countries and countries where financial centers have not ratified it. UNCAC is the first legally binding global anti-corruption agreement. UNCAC contains extensive material, including international cooperation in asset recovery, which was then followed by the birth of the StAR initiative in June 2007, which contains challenges, opportunities, and action plans in efforts to recover stolen assets. Based on the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), state asset recovery has become a fundamental principle in eradicating corruption, in addition to the imposition of crimes such as deprivation of liberty. Thus, for participating countries, the restoration of state assets that have been corrupted (stolen asset recovery) has been placed as an important goal in eradicating corruption. The fight against corruption must be steadfast and consistent. The convictions secured following successful investigations and prosecutions must mirror the assets recovered. The chapeau of anti corruption and AML laws is that perpetrators must not derive benefit from crime. Efforts must always be made to trace the proceeds from suspects or their associates. Many a time perpetrators are kept in jail as their associates are enjoying the proceeds. This distorts law enforcement efforts as criminals groups continue with their enterprise. The message from law enforcement agencies must be clear that crime does not pay period.

1.1 What is corruption? And its impact on society

There is no universally accepted definition for corruption (Svensson J, 2005). For one to appreciate the phenomenon of corruption, one has to look back to medieval Europe where society believed that an individual was born with integrity. The word *Integer* comes from a 16th century Latin word meaning “whole” or “intact.” The other term from Medieval Latin *integralis* “making up a whole”. These terms have evolved into the English noun ‘integrity’. It follows therefore in the present times that when one lacks integrity, then they are said to be corrupt. On the other hand, the term ‘corruption’ is from

a Latin derivative ‘*corruptus*’ meaning one with broken virtues or morals. According to mediaeval Europe when one lost their virtues they ceased to be an integer (whole) thus being corrupt. It is posited that corruption is a cross-systemic, cross-temporal and cross-cultural phenomenon which can exist in any country, at any time, and under any form of government (Farrales, MJ, 2005). It is also argued that corruption is a kind of behavior which deviates from the norm actually prevalent or believed to prevail in a given context, such as the political (Friedrich, CJ, 2017). It is deviant behavior associated with a particular motivation, namely that of private gain at public expense. Aidt defines corruption as a special means by which private agents may seek to pursue their interest in competition for preferential treatment by government officials or politicians and where the “means” are valued by the recipient (Aidt, 2016). The Anti-Corruption Act of Uganda, 2009 does not define corruption but expounds upon conduct that gives rise to the offences of corruption. The Act only defines the adverb “corruptly” which means purposely doing an act, which tends to corrupt, or influence a person to do an act or omission contrary to established procedures”

Corruption takes various forms ranging from benign level of bribery and solicitation of a gratification, to bureaucratic corruption or the institutional level and then at the other extreme, “political” or “grand” corruption arises from a rogue dictator’s control over a country’s resource allocation and expenditure decisions or a leader treating society’s assets as personal property (DeLeon, P, 2015). Public corruption is the abuse of public power for personal gain (Luiz and Stewart 2014). Organisational corruption is the conscious violation of legal rules of the organisation for personal gain, possibly at the organisation’s detriment (Hodgson and Jiang 2007). It should be noted that forms of corruption differ from one another in terms of both the source of power that is exploited and the impact they have on the economy and the society (Jain, AK, 2011). This form of corruption leads to a misallocation of resources and an extreme degree of concentration of wealth into the hands of a few.

The impact of corruption cannot be overstated on the various facets of society. To this end the vice is understood to have adverse effects on economic growth since it allows the misallocation of productive resources (Veisi, 2017). It also has direct effects on corporate bodies since it may operate as a levy. This results into artificially raising the costs of doing business which may be higher than the formal taxes (Payne *et al.*, 2018).

The triggers for corruption include; the existence of rents associated with a government’s regulatory powers (Aidt *et al.*, 2017). The terms “rent seeking” and “corruption” are often used interchangeably. The standard definition of “rent seeking” is the quest for privileged benefits from government [see, for example, Hillman (2013)] The other scenario requires that the public institutions tackling corruption be weak and

ineffective. These institutions include civil society that exert moral pressures, political parties and the media that could expose the wrongdoing, and the legal system that would have the authority to prosecute and punish the guilty. The other enabler requires that corrupt bureaucracies be somewhat independent within the remaining administrative structure of the government. External controls on the bureaucracy, whether imposed by the remainder of the administrative system or by the society at large, must be weak. If some agents seem to get away with acts of corruption, the internal dynamics of a corrupt bureaucracy will motivate other bureaucrats to expend more effort on increasing the level of their illicit income; some of that effort will have to be spent on ensuring an appropriate redistribution of the illicit income within the bureaucracy.

Corruption also enriches a few corrupt people at the expense of the majority as a result it exacerbates poverty (Ulsaner 2017). It also distorts meritocracy when it enables those who less deserve to reach goals ahead of those qualified (Rose-Ackerman & Palifka 2016).

Disadvantaged groups and vulnerable persons suffer disproportionately from corruption (Bullock & Jenkins 2020). Some marginalised groups are more likely to encounter coercive attempts to extract bribes and other rent-seeking behaviour due to their restricted access to justice. Other marginalised groups may inhabit regions that expose them to particular risks, such as land grabbing. Corruption also erodes the trust we have in the public sector to act in our best interests (Armev & Melese 2018). It wastes taxes and rates meant for important community projects (Doig & Theobald 2013). This results in poor quality services or infrastructure, or projects never getting off the ground.

Corruption results into lack of quality in services including health, education and service delivery due to misappropriation of funds and goods (Vian 2020). The other effect is the lack of proper justice as the actors in the justice chain dispense justice subjectively based on who and how much money one has paid. Corruption increases the chances of unemployment as there is no meritocracy especially in the public service as jobs are accessed by those with more. Corruption results in poor health and education services due to misappropriation of the funds and goods.

Corruption threatens sustainable economic development, ethical values and justice; it destabilises our society and endangers the rule of law (Safara & Odeku., 2021).

Corruption is a serious threat to prosperity, democracy and human wellbeing, with mounting empirical evidence highlighting its detrimental effects on society (Rothstein & Varraich., 2017).

1.2 The problem of Corruption and the Efforts to tackle it in Uganda

Uganda is reported to be among the most corrupt nations globally (Saxton, 2022). As stated by Inspectorate of Government (IG) (2021-2022, by the conservative estimate, the overall annual cost of corruption in Uganda equals to more than 9.1 trillion UGX (2.1 billion EUR) (Sebaggala & Cheromoi, 2024). The total cost of corruption in taxation is estimated to be UGX 136 billion per year. The amounts people have to pay in bribes in order to access water and electricity utilities as well as the corruption costs of unpaid utility fees for the government result in a total loss of almost UGX 478 billion per year. The estimated cost of corruption in contract royalties in the natural resources sector is UGX 868 billion per year. The estimated loss of environmental resources to corruption is UGX 2.28 trillion per year, while the cost of environmental pollution and degradation amounts to UGX 536.8 billion per year. In total, the cost of corruption in healthcare amounts to nearly UGX191 billion per year (Although Health Systems Global estimates the total cost of corruption in the healthcare sector amounts to nearly UGX 670 billion annually) and in the education sector to about UGX 278 billion per year (Saxton, 2022). From the above figures, the cost of corruption cannot be underestimated. It is evident that in most developing nations including Uganda theft of public resources is prevalent and intricate to combat. The country in the last three decades has taken both legal and administrative measures to combat corruption. These include the establishment of the Office of the Inspector General of Government (IGG), the Office of the Auditor General (OAG), the Leadership Code Tribunal, the Public Procurement and Disposal Assets Authority (PPDAA), the Office of the Director of Public Prosecutions (ODPP), the Criminal Investigations Directorate (CID), the Anti-Corruption Division (ACD) of the High Court of Uganda, Public Accounts Committee (PAC) of Parliament, Directorate of Ethics and Integrity, Financial Intelligence Authority (FIA) State House Anti-corruption monitoring unit among others. There is a school of thought that the multiplicity of agencies to combat corruption has led to duplication of roles and poor coordination of efforts thus leading to failure (Davis et al, 2021). In this regard, Uganda has put in place the Anti-corruption Agencies Forum (IAF) to which some JLOS institutions are active participants. The Forum is chaired by the Minister of Ethics and Integrity and comprises of the Inspector General of Government (IGG), the Director of Public Prosecutions (DPP), the judiciary, the police, Public Procurement and Disposal of Public Assets Authority, the Auditor General and other institutions. Through the forum the anti-corruption agencies have been working together in the design and implementation of a national strategy to fight corruption, promoting publicity and advancing legal reforms (Wagona, 2014). Another school of thought posits that there is

no political will to deal with especially political corruption hence the rather disjointed approach (Philip, 2017). This state of affairs results into conflicts between and amongst the different agencies which in the end lose sight of their target. Corruption in Uganda takes the form of bribery, embezzlement, causing financial loss, disposal of trust property, abuse of office, money laundering, among others. The ACD has convicted and sentenced on charges of corruption a reasonable number of public officers and private individuals in over a decade of its existence. In spite of these interventions, corruption seems persistent in Uganda.

1.3 Uganda's efforts to tackle corruption are focused on three main areas, namely: Prevention

1.3.1 Building capacity for the key stakeholders

The best approach to combating corruption in Uganda has been to build capacity for the key stakeholders including the public, law enforcement, public officers, politicians to mention but a few. In an effort to fight corruption effectively, emphasis has been placed on the key actors within agencies, departments, or ministries, the public or the private sector all of whom ought to be aware of their roles and responsibilities in ensuring transparency and accountability (Mayanja & Nkata, 2019). It is hoped that Uganda's approach to building institutions founded on professionalism, transparency and accountability, the opportunities for corruption would likely be diminished. In the same vein, Uganda is still grappling with distinguishing politicians from public servants. For instance, there is a conflict of interest when members of Parliament are appointed as ministers under the executive. It implies that such M.Ps cannot hold the executive accountable. Some argue that the ruling class does this to maintain a grasp on political power (Tapscott, 2021).

1.3.2 Promote Transparency and Accountability

One of the effective approaches to curbing corruption in Uganda is to augment transparency and accountability through the provision of information as regards to public expenditure. This has been done by posting information at all levels of government and onto different platforms including MDAs and Local government, CSOs WebPages thereby ensuring that this information is accessible to as many people as practicable (Kuteesa et al, 2021). All agencies of government have public relations or communication officers whose full time job is to provide timely information to the public as regards the on goings in the respective institutions. Whereas this is a step in the right direction,

there is still more to be done especially as regards public expenditure clothed under classified budgets.

It should be noted that the more public processes such as procurements, disposal of public assets, execution of public projects are done in a transparent manner, the more the public gets to know and appreciate how public funds are utilized (Basheka, 2021). This ensures that there is 360 degree accountability over public resources. This empowers the ordinary citizen to hold accountable those in public office.

1.3.3 Power is derived from the people

The framers of the 1995 Constitution of the Republic of Uganda boldly stated that all power is derived from the people. By necessary implications all holders of public offices in Uganda are bound by the constitution and the principles contained therein. It should be emphasized that for any given country to develop there must be effort from the citizens. The citizens have the power and right to determine their own destiny. The government structure only acts as a guide and provider of an enabling environment in which the citizens thrive. There cannot be any development without the participation of the citizens (Stiglitz, 2002). When citizens are alienated by the holders of delegated power, citizens can not develop their skills and be innovative to their highest potential.

1.3.4 A deeper appreciation of Corruption

The people must appreciate that corruption takes various forms. These forms may be petty, syndicated and or political. To the ordinary citizen petty corruption including bribery, solicitation of kicks backs is common place. The middle level forms of corruption by public officials include embezzlement, causing financial loss and abuse of office. The high level form of corruption by politicians involves manipulating national budgets, granting bail outs to private entities using public funds, disposing of natural resources and executing non disclosure agreements among others (Otusanya, 2011). When the citizens of Uganda appreciate the various forms then the country will be on the right trajectory to fighting corruption. To this end through the anti-corruption days of activism, agencies of government under the accountability sector and the CSOs have been conducting outreach programs and community sensitization on all forms of corruption (Asea, 2018). These efforts will go a long way in awakening the Ugandan public about corruption in all its facets.

Furthermore all efforts to combat corruption in Uganda should target all levels of society (Areskar Kaddu, 2024). It is said that if ‘one tackles the small fish, it affects

how the big fish swim'. In other words if corruption is not tolerated at the lowest level of society and government, then it will have the ripple effect to the upper echelons of power (Okok & Ssentongo, 2020). To successfully combat the vice, the anti-corruption net should target ordinary citizens as well as politicians and civil servants.

There is need for Ugandans to be vigilant and aware of the complaints mechanisms for the effective tackling of corruption.

1.3.5 Equality under the law

The fight against corruption will succeed only when everyone knows that no one is above the law. The measures to combat corruption in Uganda are ensuring that the rule applies to everyone. There is no selective prosecution. In Uganda, sitting ministers, M.Ps, permanent secretaries, judicial officers and prosecutors have been successfully prosecuted for corruption.³ Recently billions were lost from the Central Bank in suspected fraud, this led to the arrest of the Accountant General and officers of the Central Bank.⁴ This can be viewed as the step in the right direction.

1.3.6 Digital Transformation to fight corruption

The other way Uganda is fighting corruption is through digital transformation in governmental processes. The adaptation of technology has seen increased transparency, improved efficiency, and saving time. Uganda adapted e-governance over a decade ago in an effort to improve service delivery which has seen increased transparency and increased accountability (Assimwe & Lim, 2010). There are e-signatures to combat corruption and fraud, there are e-transactions in the procurement and disposal of assets, there is the e-payroll and pension roll among many innovations in an effort to combat corruption in public management (Ayeta et al, 2023). Although paperless transactions have minimized fraud, there is still need to be vigilant as the e-transaction mechanisms are not foolproof as happened in a 60 Billion Shillings heist from Bank of Uganda. As regards procurements the government established the electronic government procurement system (eGP) which has streamlined the procurement system (Olupot, 2023).

3 <https://sh-acu.go.ug/permanent-secretary-mps-charged-over-corruption-charges/news/> Accessed on 24/02/2025. See also *Uganda v Kashaka and 5 others* 2014 UGHACAD 7.

4 [https://www.independent.co.ug/bou-shs60-billion-heist-accountant-general-8-others-arrested/#:~:text=Kampala%2C%20Uganda%20%7C%20THE%20INDEPENDENT%20%7C,Bank%20of%20Uganda%20\(BOU\).](https://www.independent.co.ug/bou-shs60-billion-heist-accountant-general-8-others-arrested/#:~:text=Kampala%2C%20Uganda%20%7C%20THE%20INDEPENDENT%20%7C,Bank%20of%20Uganda%20(BOU).) Accessed on: 24/02/2025.

1.3.7 Zero tolerance for corruption

The government of Uganda adopted the zero tolerance for corruption policy (Muhumuza, 2016). This was to guarantee that no one gets away with corruption. Civil servants found guilty of corruption have been arrested, prosecuted and sentenced to prison. This course of action has sent a firm signal to others that they will be punished when trapped within the system.

1.3.8 Everybody matters in the fight against corruption

Uganda's fight against corruption involves all the citizens (Gumisiriza & Mukobi, 2019). These include politicians, public servants, civil servants, the ordinary citizens, NGOs, the religious, the cultural institutions among others. Many activities including media debates, community sensitizations, public educations, days of activism, open days, public rallies, public matching et al are carried out with a view of engaging every citizen in the fight.

1.3.9 Protection for whistleblowers

The Whistleblowers Act of Uganda was enacted to ensure that informants who report corruption are protected from the consequences of revealing this information. This is meant to incentivize the informants who may include public officials and ordinary citizens to raise red flags on any wrong doing in a given public office (Mbago et al, 2018). When the informant is not secure from the consequences of this action, he/she will not report the corruption to anyone again.

1.4 Eradication of corruption efforts in Uganda

Looking at the number of agencies created to tackle corruption, it is apparent that the government of Uganda has been keen to eradicate this malady. The government in an effort to compliment the efforts of the Director of Public Prosecutions, CID in combating, government established the office of the Inspector General of Government (IGG). The IGG has the mandate to investigate and prosecute corruption related offences. The IGG also enforces the Leadership Code legislation which requires persons in leadership positions to declare their wealth (Mulira, 2008).

The government has also constituted commissions of inquiry into corruption in the army, police, Uganda Revenue Authority, banks, and the land sector. These commissions have made recommendations which have resulted into increased professionalism, digital transformation, transparency and accountability in those sectors (Kirya, 2011).

1.4.1 Political Commitment

The effort to control and mitigate the effects of corruption would be futile without political commitment on the part of political leadership in a growing democracy like Uganda (Tangri & Mwenda, 2006). It is evident that all the interventions to combat corruption can be effective only if action comes from the political elite in Parliament and executive authority led by the President (Muhumuza, 2016). The defiance of the politicians can be restrained only from within the corridors of power. Without political will and commitment no agency can enforce transparency and accountability from outside. Under Uganda's constitutional democracy, heads of anti-corruption agencies are appointed by the Executive and are accountable to Parliament. It follows that the Executive and Parliament wield a lot of power over them. This is a conundrum that Uganda faces. Lately the President has established the State House Anti-Corruption Unit to tackle political corruption but many view this as a way of shielding himself and his cronies from scrutiny of the anti-corruption agencies (Gumisiriza & Mukobi, 2019).

1.4.2 Administrative Accountability

Another essential component of anti-corruption strategy is the strict enforcement of the principle of accountability at all levels. In Uganda the government performs vast functions over a wide range of areas of public concern. Decisions are taken at various levels of government in which discretionary power may be involved. The present situation is that there is general lack of accountability in administration (Olum, 2014). Almost everyone in the public services is accountable to no one and is considered above the law. Respect for the rule of law is woefully uncommon and it is often noticed that those who violate the law in the most blatant fashion are the ones who get away the easiest (Mubangizi, 2023). The judiciary has a key role in ensuring that political and administrative power is used only in accordance with law and everyone is held accountable for wrong doing or misuse of authority. Recent decisions given by the judiciary have created a hope for corrective action. The apex court and several high courts have upheld cases against political and administrative functionaries at the highest levels. Three top officials in the Ministry of Public Service, Christopher Obey, Jimmy Lwama-

fa and Kiwanuka Kunsu, showed that they illegally budgeted payments amounting to UGX 88.2 billion to the National Social Security Fund (NSSF) between 2010 and 2012. The payments were made on ghost accounts were purported as gratuities and pensions to former employees of the defunct East African Community instead of the NSSF.⁵

1.4.3 Procedural Reforms

As explained earlier administrative delay is one of the major causes of corruption. Therefore to reduce or control corruption it is necessary to eliminate such delays. For that it is essential that office procedures should be simplified and levels of hierarchy reduced. In Uganda public administration and procedural structures were inherited from the British and have to inefficiencies within the developmental initiatives (Watt et al, 2013).

1.4.4 Civil Society involvement

Civil society is considered as the realm of association between the household and the state. Typically this includes professional organizations as well as other formal and informal non-profit associations. Such associations fulfill certain functions essential for aggregating and expressing societal interests, including social integration, social participation in state governance, and promoting the democratic values (Kpundeh, 2017). Through its many functions, civil society can create pressure for policy reform and improved governance, as well as explicitly monitor the state's actions for fighting corruption and abuse. In other words, the civil society addresses the will of the state to operate in an accountable, transparent and responsive manner (Kisubi, 1999).

Thus, identifying key institutional reforms in Uganda, and mobilizing support for such reforms, needs to be fully integrated into the participatory process from very early on. Such early convergence is likely to promote a better balance between prevention and enforcement measures in addressing corruption (Basheka et al, 2015). Uganda's efforts have largely been premised on enforcement.. There is need to balance anti corruption measures with enforcement, since the law enforcement institutions themselves are currently part of the corruption problem in Uganda (Atwine, 2025).

⁵ Lwamafa Jimmy 2 Ors v Uganda (Criminal Appeal No 0357 of 2016) 2020 UGCA 47 (18 February 2020).

2 ASSET RECOVERY PROCEDURE IN UGANDA

2.1 Preparing Plans and Policies in asset recovery

This stage involved planning and policy determination through benchmarking and research. Working papers were developed after regulatory impact assessments by the taskforces and then policy documents followed. The ODPP and IG then established asset recovery units in their respective institutions, strengthening institutional capacity, preparing resources, setting targets and active intelligence, training, and capacity building, as well as technical assistance. The Asset Recovery Department of ODPP has guidelines that enable them execute their mandate. Ideally, in recovering assets, several stages must be carried out by law enforcement officials:

2.2 The Maintenance and Security of Assets stage

The process of recovering proceeds of crime in corruption and AML cases involves identification, tracing, seizing and confiscation. This takes the form of issuing asset confiscation orders, asset freezing, asset confiscation, temporary measures, third-party interest/inclusion, classification of tangible and intangible goods, and legal proceedings.

2.3 Investigations

For there to be effective investigations for recovery of proceeds of crime, there has to be an investigation plan that encapsulates asset tracing, extracting sources of information, determining witnesses and suspects, digital forensics, subject profiles, document analysis, financial profiles, accounts payable, corporate structure, and beneficial ownership tracing, digital currency and open sources of information. The investigative plan must have check lists so that the prosecutors and investigators do not leave any stone unturned as it may have ramifications during the later stages of a given case.

According to the Uganda's anti-corruption laws the Public Prosecutor can file an application for a confiscation order for the recovery of the illegally obtained or tainted property.⁶ Confiscation simply put is when the government permanently takes a person's tainted property without compensation. It is a permanent measure to take illegally obtained property away from criminals or their accomplices. A confiscation order is to the effect that private property is taken into possession by the state. These orders are

⁶ Section 66 of the Anti Corruption Act, Chapter 116 Vol. VI and Section 86 of the Anti Money Laundering Act Chapter 118 Vol. VI Laws of Uganda.

put in place to take the profit out of crime. It is assumed that if crime is less profitable then would be criminals would abandon such behaviour. These types of court orders are often used in corruption, money laundering and drug trafficking cases. It is a common misconception that assets can only be frozen belonging to those who have been arrested and charged with taking part in a crime. This is not true as the law envisages associates and families. It follows that anyone who gets involved in any active criminal investigation, despite of whether or not they have been legally charged with a criminal offence, can have restraint proceedings instigated against them.

The provisions regarding confiscation and confiscation of criminal assets in Uganda's anti corruption laws and regulations are derived from the UN Anti Corruption Convention. The AMLA and ACA of Uganda are limited to two models of confiscation, namely: Confiscation of assets used to commit criminal acts (*instrumentum sceleris*), and Objects related to criminal acts (*objectum sceleris*) in the meantime, in the laws and regulations mentioned above, the confiscation of the proceeds of crime (*fructum sceleris*) has not been regulated in detail and adequately, including the reverse verification process in confiscating criminal assets. The convention intends for states to enact laws and regulations that cater for three types of confiscation which are intended solely for the benefit of the state and have not been intended for the benefit of victims of criminal acts. In other words proceeds from tainted property should be forfeited to the state and not individual victims. Confiscation and confiscation of criminal assets for the purposes of the victim's interests have been enacted in the Criminal Code in Belgium and the Netherlands (Fernandez-Bertier, 2016).

The government of Uganda enacted the Anti Corruption Act 2009 which includes the criminalization of certain acts within the scope of criminal acts of corruption, namely, among others, acts of enriching oneself illegally (illicit enrichment) basing on the UN Anti Corruption Convention.

It should noted that Confiscation Orders can only be given by the Court, and so the proceedings can only begin once the defendant has been convicted of an offence and sentenced.⁷ Regardless of the specific circumstances in which the Confiscation Order is issued, it comes about as a request of the prosecution, or it may be handed down to the defendant by the court itself, depending upon the circumstances of the case and alleged offence.⁸

⁷ Section 89 of the AMLA

⁸ Section 66 ACA and Section 86 of the AMLA

2.4 Management of recovered Assets

At this stage, the officer analyzes the ability to manage assets, identifies evidence/seizure track records, reports on asset management, calculates impairment of assets, and plans proper asset management.

With the exception of financial crimes, the Confiscation order can concern all kinds of criminal offences and all profits following an assessment.⁹ Where the court orders confiscation of property the costs of enforcing the order shall be recovered from the proceeds of recovery.¹⁰

Once the recovery order is final, the ARD gets the task to execute it. The court is enjoined to appoint a manager, receiver or administrator where it makes a confiscation order and is satisfied that the property is realizable or requires special attention.¹¹The appointed manager, receiver or administrator must file an inventory every 6 months and must account for the proceeds recovered.¹²Where the tainted property is perishable or rapidly depreciating property or is worthless, court may order for its sell or destruction respectively.¹³

2.5 The Stage of Deprivation

At this stage, the court issues a forfeiture order and a confiscation order. It may also include fines, confiscation without trial, orders explaining the origin of assets (the reverse onus), and orders for execution as in civil proceedings.

Where the court is satisfied that the convicted person derived benefit from the offence for which he or she was convicted under the Anti Corruption Act, the court shall make an assessment order, directing the convicted person to pay the stated amount within a period of six months.¹⁴Further, where the convicted person has not satisfied the assessment order within a period of six months from the date on which the assessment order was issued, the Director of Public Prosecutions or the Inspector General of Government shall apply to court for a confiscation order.¹⁵

A person with interest in property subject to a confiscation order has a right to apply to court for a review within 14 days from the date the order was issued.¹⁶ The applicant

9 Section 65 of ACA

10 Section 69 of the ACA

11 Section 67 (1) of ACA

12 Section 67 (2) of ACA

13 Section 107 of AMLA

14 Section 65(1) of ACA

15 Section 66(1) of ACA

16 Section 68(1) of ACA

is required to serve the DPP or IGG with the application for review failure of which court would not entertain it.¹⁷ The applicant bears the burden to adduce evidence that the property subject to the confiscation orders was acquired lawfully.¹⁸

Where a public prosecutor or authorized officer discovers any other tainted property linked to the convict, they are required to apply to court for additional confiscation orders.¹⁹ The applicant may apply to amend an application to include any other tainted property or benefit, as the case may be, and the court may upon being satisfied that— firstly, the tainted property or benefit was not reasonably capable of identification when the application was made; secondly necessary evidence became available only after the application was originally made; and lastly it is in the interest of justice that the application be amended, grant the application.²⁰ The public prosecutor or authorized person who seeks to amend an application or seeks additional confiscation orders against discovered tainted property, is required to give a 14 day notice and serve it upon the convict. This is to enable either the convict or any third parties interests to appear and present evidence that the property or their interest is lawful.²¹

2.6 The Disposal Stage

This starts with the auction process, then disposal, repatriation, return to victims, and use of funds by the state.

Where tainted property has been successfully confiscated, court shall order for its appropriate transfer and or disposal and the proceeds from it are deposited in the Consolidated Fund.²² The Anti-Corruption Act and AMLA cater for acts of appropriation of wealth without being penalized in the event that the perpetrator cannot be prosecuted on the grounds of death, being a fugitive, or not being present in other similar cases.²³

The above procedures indicate that the full execution of a recovery orders is such a tedious exercise. It follows that recovering proceeds of crime money, costs money and time.

3 METHOD OF RESEARCH

This paper applied mixed methods research design in that there was collection and

17 Section 68(2) of ACA

18 Section 68(3) of ACA

19 Section 86(2) of AMLA

20 Section 86(4) of AMLA

21 Section 87 of AMLA

22 Section 104 of the AMLA

23 Section 70 of the ACA and Section 88 of the AMLA

analysis of both quantitative (numerical) and qualitative (descriptive) data (Taguchi, 2018). This allowed the researcher to gain a more comprehensive understanding of a topic by combining different perspectives and data types. Interviews enabled the researcher gain in-depth understanding about asset recovery from key informants. The self administered questionnaires enabled the researcher get an overview from the respondents on the subject. This paper will only present the findings of the empirical part of the research and aspects concerning the analysis of the data from the Asset Recovery Department (ARD) database and criminal files. These consist of the administrative database of the ARD and a selection of criminal recovery files.

3.1 The scope of the study

The study covered key actors in the criminal justice system. The study was conducted between September 2022 and February, 2025.

3.2 Research questions

- How effective is the effort to recover proceeds of crime in corruption and AML cases through the asset recovery model and non-prosecution agreements?
- What is the ideal asset recovery model and non-prosecution agreement for optimizing efforts to recover proceeds of crime in corruption cases?
- How much has the ARD recovered as proceeds of crime from tainted property to date?
- Do the various actors in the criminal justice system appreciate the procedure of asset recovery?
- Are there cases where defendants agree to forfeit assets in exchange for non or deferred prosecution? If so, how do you go about the process?
- What challenges do you experience in the process of enforcing orders under the asset recovery procedure?
- What recommendations if any would you make in order for the asset recovery mechanism to be more effective?

4 RESULTS/FINDINGS AND ANALYSIS/DISCUSSION

4.1 Asset Recovery and Non or Deferred Prosecution Agreements

The procedure of asset recovery in Uganda is majorly governed by among others

the Anti Corruption Act and the Anti Money laundering Act among others. The asset recovery laws in Uganda are premised on the provisions of Article 51 of the Anti-Corruption Convention technically allow claims, both civilly and criminally, to return state assets that have been obtained by someone through acts of corruption. In spite of the wider latitude of the Convention, Uganda focuses only on the conviction based asset recovery model.

The Asset Recovery Unit (ARU) of the Inspector General (IG) was established in 2016. The Unit is tasked with the enforcement of recovery orders and may also enter into non or deferred prosecution agreements for recovery of property from suspects. The non or deferred prosecution agreements are done at the behest of the suspects. As of June 2024, ARU had recovered a total of UGX 4,419,014,014 (Approx. USD 1,210,000).

The ODPP also has a committed Asset Recovery Division (ARD). In FY2020/21, the ODPP recovered a total sum of Shs. 8.1Bn (Approx USD 2,100,000). In FY 2021/22 the ODPP recovered Shs. 10Bn. Further during FY2021/22 the Asset Recovery Unit recovered UGX 243,379,920/= which money is deposited on the ODPP Asset Recovery Management Account in Bank of Uganda. So far in FY 2023/24 the ARD has recovered 4 Billion Shillings (Approx 1,052,000 USD). In the same period, the ARD has been able to obtain restraining orders in respect to property constituting of land, motor vehicles and bank accounts belonging to various persons charged with offences under the Anti money laundering and Anti-Corruption Acts. Following the enactment of the Anti-Money Laundering Act, 2013 the mandate of the ARU and ARD is supported by the Financial Intelligence Authority (FIA) and gives the FIA various powers in respect to recovery of tainted property. It was in May 2017, that the ODPP secured the first anti money laundering and recovery of proceeds of crime conviction in the land mark case of *Uganda v Serwamba David Musoke and Others*.²⁴ The case involved the swindling of USD 1,450,000 in a bank heist. The bank officials and their co-conspirators were convicted and the assets obtained including vehicles, houses and other real estate were recovered.

According to the Head of the Asset Recovery Department (ARD) under ODPP Ms. Annet N. Ddungu in an interview argued that the asset recovery model of confiscation is effective.²⁵ Although the anti corruption legal regime is only conviction based. She explained further that; *the conviction based confiscation is suited more for syndicated crime. That on the other hand the non conviction based confiscation is suited more for non syndicated crime.*

²⁴ Uganda-v-Sserwamba-ors-2017-ughccrd-100-30-may-2017.

²⁵ The interview was conducted on the 11th of February, 2025.

She noted that it is work in progress as many actors are slowly getting to appreciate asset recovery. As regards non prosecution agreements, she noted that these have led to recovery of funds through plea bargains especially where the victims are private entities. Private entities are always interested in recovery of their money rather than see the perpetrator jailed. When parties have agreed with the accused persons to return the proceeds, the virtual complainants then express lack of interest in pursuing the matter, the DPP then terminates the charges.

Ms. Annet N. Ddungu in an interview contended that both conviction and non conviction based orders can complement each other.²⁶ Although the anti corruption legal regime in Uganda is only conviction based.

Non-prosecution agreements (NPAs) and deferred prosecution agreements (DPAs) are forms of alternative dispute resolution mechanisms that emerged from the U.S (Uhlmann, 2012). Simply put an NPA is a privately negotiated agreement between the public prosecutor and a corporation. These agreements take the form of a letter agreement from the public prosecutor to a corporation's lawyer and generally include a brief that the company acknowledges responsibility for, as well as a host of compliance undertakings that the company agrees to implement (Koehler, 2015). Critics argue that because an NPA is not filed with a court, there is absolutely no judicial oversight of these agreements, including the statement of facts and legal conclusions that serve as the basis of the agreement. It is asserted that there is no independent entity to determine the liability or the lack of it of the corporation. In other words, when relying on an NPA, the public prosecutor assumes the role of prosecutor, judge, and jury all at the same time (Davis, 2021).

A DPA, on the other hand, is filed with a court as a pleading, although the factual allegations are made in brief and complete with legal conclusions (Stock, 2022). Like NPAs, DPAs are also the result of privately negotiated agreements between the public prosecutor and a corporation's lawyer. In exchange for the public prosecutor agreeing to defer prosecution of the crime alleged, the company acknowledges responsibility for the alleged conduct and agrees to implement a host of compliance undertakings. Since a DPA is filed with a court, these agreements would be subject to meaningful judicial analysis (Alexander & Cohen, 2015). A DPA would have a number of benefits to the Public. These include the enhancing the rule of law and accountability through compliance, saving the taxpayers money that would have been utilized in the trial and post-conviction process as well as reduction of case backlog hence saving courts time.

²⁶ The interview was conducted on the 11th of February, 2025.

In Uganda, the ARU of IG and ARD of ODPP can enter into voluntary agreements with suspects akin to N/DPAs. This can include full return of defrauded funds, surrender of ill-gotten assets in exchange for lesser charges or deferred prosecution. The ARD of ODPP often relies on deferred prosecution agreements and plea bargains when suspects voluntarily surrender the proceeds of crime.

The ARD reports that there are cases where accused persons agree to pay and dispose off assets in exchange for non prosecution through plea bargain. In *Uganda v Ayebare Herbert Kabwiga and Another*²⁷a matter in which the accused persons were charged with Causing financial loss, electronic fraud and money laundering. In this case the money defrauded belong to UGAFODE Microfinance totaling 310,000,159/=. The complainants and accused persons entered into an agreement for the accused persons to pay 400,000,000/=. Following the payment of the said sums, DPP tendered a Nolle and the accused persons were discharged. It should be noted that such a discharge shall not operate as a bar to any subsequent proceedings against him or her on account of the same facts.²⁸It follows that the agreement executed in the above case was a DPA.

The ARD maintains an inventory of assets and monies recovered. To this end the recovered monies are on an account held at the Central Bank-The Bank of Uganda. The ARD notes that for private victims especially corporations, recovered proceeds are paid directly to the victims. It is therefore difficult to track the sums of the recovered funds where parties elect to settle out of court.

4.1.1 Asset Recovery and Proceeds of Crime Survey

A total of 50 self administered questionnaires were issued and only 39 were received back from the intended respondents.

Quantitative Data Analysis of Results

1. The criminal justice system appreciates the Anti Money Laundering and Corruption laws?						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors	01	08	06			15
Investigators		09	05			14
Judicial Officers		06	04			10
Total	01	23	15			39

²⁷ HCT-ACD-CO-66-2023.

²⁸ Section 133 of the Trial on Indictments Act Chapter 25 Volume II Laws of Uganda 2024 Edition.

Descriptive Statistics: 61.54% of respondents rated the appreciation of AML laws as “Agree” or “Strongly Agree,” while 38.5% rated them as “Neutral”.

Interpretation: The majority of respondents are satisfied with the AML laws, but there’s a significant minority that is neutral about it.

2. It is relatively easy to secure a conviction based recovery order						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors	03	06	05	01		15
Investigators	01	07	06			14
Judicial Officers	02	06	02			10
Total	06	19	13	01		39

Descriptive Statistics: 64.1% of respondents rated the ease with it to secure a conviction based recovery order as “Agree” or “Strongly Agree,” while 33.3% of the respondents rated it as “Neutral”; while 2.6% rated them as “Disagree”.

Interpretation: The majority of respondents are satisfied with the conviction based recovery order, but there’s a significant minority that took a neutral stand while the minority disagree.

3. It is impossible to secure a non conviction based recovery order						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors	15					15
Investigators		10	04			14
Judicial Officers		06	04			10
Total	15	16	08			39

Descriptive Statistics: 79.5% of respondents rated the impossibility to secure a non conviction based recovery order “Agree” or “Strongly Agree,” while 20.5% rated it as “Neutral”.

Interpretation: The majority of respondents indicated that it was impossible to secure a non conviction based recovery order, but there’s a significant minority that is neutral.

4. The investigators easily locate the proceeds of crime						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors		09	06			15
Investigators			04	10		14
Judicial Officers		04	03	03		10
Total		13	13	13		39

Descriptive Statistics: 33.3% of respondents rated the ease of investigators to locate proceeds of crime as “Agree”, while 33.3% were “Neutral,” while 33.3% rated them as “Disagree”.

Interpretation: The respondents are similarly satisfied with the ease with which proceeds of crime are located, the neutral ones are equal to those who disagree.

5. The prosecutors appreciate AML and Anti Corruption Laws and Asset Recovery						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors		08	05	02		15
Investigators		07	02	05		14
Judicial Officers		04	03	03		10
Total		19	10	10		39

Descriptive Statistics: 48.72% of respondents rated the prosecutors’ appreciation of AML and AR laws as “Agree”, while 25.6% were “Neutral,” and 25.6% rated them as “Disagree”.

Interpretation: The majority of respondents are satisfied that prosecutors appreciate the AML and AR laws, but there’s a significant minority that is neutral and those that disagree.

6. There is proper coordination and cooperation with all stakeholders in AML and Asset Recovery						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors			05	10		15
Investigators			02	12		14
Judicial Officers			05	05		10
Total			12	27		39

Descriptive Statistics: 69.2% of respondents rated the coordination and cooperation with stakeholders as “Disagree”, while 30.8% were “Neutral”.

Interpretation: The majority of the respondent disagree that there is proper coordination and cooperation, but there’s a significant minority that were neutral.

7. It is easy to recover proceeds of crime in and outside Uganda						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors			07	08		15
Investigators			02	12		14
Judicial Officers			06	04		10
Total			15	24		39

Descriptive Statistics: 61.5% of respondents rated the ease of recovery of proceeds in and outside Uganda as “Disagree”, while 38.5% were “Neutral”.

Interpretation: The majority of respondents disagree that it is easy to recover proceeds of crime from in and out of Uganda, but there’s a significant minority that is neutral.

8. The sentences under the AMLA are adequate						
	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree	Total
Prosecutors		10	02	03		15
Investigators		12		02		14
Judicial Officers		07	03			10
Total		29	05	05		39

Descriptive Statistics: 74.4% of respondents rated the sentences under AMLA as “Agree”, while 12.82% were “Neutral” and 12.82% rated them as “Disagree”.

Interpretation: The majority of the respondents is satisfied with the AMLA’s sentences, while a significant minority is either neutral or disagrees.

4.1.2 Qualitative Data Analysis of Results

From the survey, there were mixed responses regarding the efficacy of the AML and Asset Recovery legal regimes. The prosecutors were optimistic that the law was adequate in as far as it supports the conviction based approach. However the investigators were pessimistic that the law is limited. Ms. Kwezi a prosecutor under the ARD ODPP explained that the AML and AR laws provide for adequate punishment and provide for deprivation of proceeds of crime. She however noted that much more effort was required for the proper implementation and utilization of the law especially during investigations.

As regards the criminal justice system appreciating the AML and AR laws, whereas most respondents rated “agree”, some went on to offer explanations. It was observed that the appreciation may only be in respect to specialized departments like the Anti Corruption Department, Anti Corruption Court and the Economic Crime Division of CID.

When it comes to the ease with which to secure a conviction based recovery order, most respondents rated their response as “strongly agree or agree”. A more nuanced explanation was that securing a conviction in a criminal trial depends on other factors including the right of appeal. That some of these procedures may cause delays.

Majority of the respondents agreed that it is impossible to secure a non conviction based recovery order. This is due to the fact that Uganda does not have civil forfeiture on non conviction based recovery orders.

When it comes to the ease with which investigators locate the proceeds of crime the results were evenly matched. Most investigators disagreed with the proposition citing a number of challenges including properties being registered in names of third parties, unregistrable holdings of customary land and interference in investigations. Some of the explanations from the judicial officers and prosecutors were that there are obvious proceeds for instance vehicles and houses that are in control of the accused persons that may easily be located.

Most respondents agreed that prosecutors appreciate AML and AR laws. However there were further explanations offered that this was more for those deployed under specialized departments including the Anti Corruption Department and the Asset Recovery Department of the ODPP.

In as far as to whether there is proper coordination and cooperation with all stakeholders in AML and AR, most respondents disagreed. IP Mfutindinda a police investigator observes that there are many challenges they face as investigators from other stakeholders especially those in fiduciary relationship with the suspects. On the other hand Ms. Kwezi observes that coordination has improved overtime, however some challenges remain especially timely feedback from other agencies, requirement to pay fees before securing certified documents. On the part of the court, judicial officers were of the view that investigators should be more proactive rather reactive when it comes to AML and AR cases.

As to whether it is easy to recover proceeds of crime in and outside Uganda, most respondents disagreed with the proposition. For the investigators they consider recoveries both in and outside Uganda as an uphill task. Whereas prosecutors considered “recoveries in country easier than those abroad due to modalities and complexities involved and the need of technical knowledge.”

When it comes to the adequacy of sentences under the AMLA, the majority of the respondents were satisfied that they are punitive enough.

4.2 Benefits of Asset Recovery

In the fight against corruption criminal sanctions against the perpetrators are not enough; but rather it must be balanced with efforts to cut off the flow of proceeds from crime. By seizing property resulting from the crime of corruption, it is hoped that the perpetrator will lose his motivation to commit or continue living off proceeds of criminality. With the appropriate legislation for asset confiscation in place, it is achievable.

Firstly, it is unlikely that the perpetrator will think of committing a crime because it will not be profitable or the benefits will be confiscated by the State. This would have a deterring effect.

Second, the prospect of being imprisoned will not be able to prevent the commission of a crime because the perpetrator can still enjoy the results/benefits of his crime.

Third, asset recovery can increase public confidence and send a stern warning that the government is committed to fighting crime. Fourth, asset recovery is a manifestation of fight against organized crime. Fifth, the fines that have been imposed on perpetrators are often considered inadequate to deter perpetrators of criminal acts. Sixth, asset confiscation has a role to warn those who are about to commit a crime (Aliyth Prakarsa dan Rena Yulia, 2017, 32).

4.3 Challenges faced during asset recovery

Ms. Ddungu observes that, public prosecutors regularly face impediments on how to effectively and efficiently conduct the identification process for proceeds of crime. She notes that as the ARD they have no direct access to registries for land, companies and motor vehicles. That the moment the ARD makes inquiries, there are leakages of information resulting into tipping off the person holding or with interest in tainted property.

It has been also noted that prosecuting agencies have an unenviable task to carry out reverse proof of criminal assets through criminal prosecution. This is because of the very high standard of proof beyond a reasonable doubt. It is only upon a conviction that the confiscation order is issued against tainted assets that have been converted or donated to third parties on the basis of reversed evidence. This conviction based asset confiscation model is tedious and it is often faced with the fact that in some of the cases the suspect is a fugitive or his whereabouts are unknown, or has died. Furthermore there a challenge is in tracking/tracing the transfer of assets to other people,

especially in a cash based economy like Uganda's or transferred rapidly given the latest technological advancement.

Another challenge that was identified is where asset freezing orders may be fraudulently lifted without the knowledge of the ARD. This is likely to result into dissipation of the assets.

A further challenge faced by the ARD is the management and storage of confiscated assets. Whereas the legislation enjoins the court to appoint a manager, receiver and administrator²⁹, in practice the task lies with the ARU to deal with the property which is an insurmountable task.

One of the issues the ARD is grappling with is whether they should use civil processes of recovery only. The ARD faces a conundrum as to whether the ODPP should be involved in civil proceedings involving recovery of tainted property.

The other challenge is that some actors are slowly adjusting to the asset recovery process. To this end some orders for freezing and confiscation are denied without adequate appreciation of the cases which leads to the dissipation of the tainted property.

Another issue is whether the police investigators treat tainted assets as exhibits whereas the DPP regards as proceeds of crime that ought to be preserved with of view of recovering their value back into the state coffers.

The ARD relies on the Chief Government valuer to carry out valuations in respect to confiscated tainted property. However they face a challenge of costs for survey and valuation especially for real estate tainted property which are not borne by the government valuer.

In order to overcome challenges regarding suspected tainted assets, law enforcement in the U.S and the U.K have relied upon the reverse verification model with the view of confiscating assets by civil forfeiture in absence of criminal prosecutions against the alleged owner of the said assets (Davis, 2016). Confiscation of assets through civil forfeiture is the procedure of determining the legitimacy of a person's ownership of tainted assets and is not aimed at apportioning criminal liability (Yusni et al, 2023). Furthermore, the concern for the prosecution of suspects in civil confiscation of assets is focused on the existence of tainted assets and not solely on the perpetrators of criminal acts, since the tainted assets are often already in the control of other people or someone who are unaware of the origin of these assets (Tzenios, 2023). The law enforcement officers must follow the assets so that neither the perpetrators nor their associates derive benefit from them. That is the main purpose of asset recovery.

²⁹ Section 67 of the ACA and Section 107 of the AMLA

4.4 Recommendations

The respondents during the study made several recommendations as regards to how the asset recovery procedure should be implemented so as to recover proceeds of crime in corruption and AML cases. Below are some of the recommendations:

4.4.1 Capacity Building

The respondents suggested that there has to be training for prosecutors, investigators and judicial officers so that they get grounded in asset recovery, AML and corruption laws. More specialized trainings should be conducted for the officers deployed at the ACD High Court, ACD-ODPP, ARD and Economic Crimes-CID.

4.4.2 Cooperation and Coordination

Cooperation and coordination enables entities build synergies in combating AML and AR. There is need to implement a multi-sectoral agency approach incorporating prosecutors, investigators and courts. This would avert delays and each agency would appreciate their role.

4.4.3 Access to systems

Investigators and prosecutors should be granted reasonable access to registries for motor vehicles, land, companies for purposes of investigations. It was observed that the lack of access leads to tipping off or leakages thereby jeopardizing investigations. This enables suspects to move or dispose of proceeds of crime.

4.4.4 Prosecution guided Investigation

It has been observed that when prosecutors guide investigations, they are to focus on aspects that could lead to a successful prosecution and would also recovery of the proceeds. This is a recommended form of investigation which the ODPP has adopted (Assimwe, 2016).

4.4.5 Formal and Informal Investigations

The prosecutors and investigators must utilize both formal and informal means of

investigation. This is especially useful when tracing proceeds of crime. Informally obtained information would be useful in linking proceeds to suspects.

4.4.6 Financial Investigators

There is need for training specialized financial investigators in ODPP and CID. This is due to the developments in complex financial systems, digital currencies, DNA and other forensic evidence, the availability of material from CCTV cameras, call data records, automatic number plate recognition, Internet traffic, improved intelligence analysis and more provide prosecutors and investigators with sources of material that were envisaged before (Drew *et al*, 2021).

4.4.7 Mindset Change

There is need for the stakeholders including the public to have mindset change. The Ugandan society to some extent does not abhor AML and corruption related crime since they are indirect victims. Webster’s dictionary defines mindset in two ways: the first is “a mental attitude or inclination” and the second is “a fixed state of mind”. Both definitions explain the mindset as something that occurs in a person’s head; however, the mindset also has the power to control a person’s attitudes, and potentially influences a person’s behavior. There is need to sensitize the public about the adverse effects of corruption, this would in the long run see the public shun corruption (Duchi *et al*, 2020).

4.4.8 Allocation of Adequate resources

The ODPP and CID must be allocated adequate financial resources to enable them cope with the new trends in AML and AR. More funding would lead to robust investigations and effective prosecutions.

4.4.9 Provision of Tools

Prosecutors and investigators must be availed with tools to enable them conduct surveillance, tracing, preserving proceeds of crime. These tools enable the investigators and prosecutors secure evidence linking the tainted assets to the accused persons.

4.4.10 Expert involvement

There is need to involve various experts in AML and AR investigations including auditors, valuers, IT specialists among others. This is due to the complexities involved in AML and recovering proceeds. The corrupt also deploy experts to enable them keep proceeds of crime.

5 THE IDEAL MODEL OF ASSET RECOVERY AND NON PROSECUTION AGREEMENTS FOR OPTIMIZING EFFORTS TO RECOVER PROCEEDS OF CRIME IN CORRUPTION CASES

It should be noted that for the recovery model to be effective, the scope of N/DPA agreements, must include: Identity of persons and their location, Record statements, Provide all necessary documents linked to proceeds of crime, identify associates to provide information or to assist with an investigation, and Identify of assets or proceeds and link them to the suspects and their associates.

As noted in section 4.1 above, ARD and ARU can enter into voluntary non or deferred prosecution agreements with a view of recovering proceeds of crime, It follows that the ideal model for implementing asset recovery through N/DPA is that the formation of an asset recovery task force including ARD, ARU, FIA, CID, ESO, even outside the investigation stage, can prevent the creation of obstacles for asset recovery due to a lack of coordination. The need for review of policies, laws and the execution processes because procedural asset recovery includes tracking, freezing, confiscation, confiscation, maintenance/management, and return of stolen assets/proceeds of crime to victims of crime/the state. In the case of corruption and AML crimes, the recovery of assets resulting from crime is the right of the state, which is seen as a victim of crime.

The recovery model should have both non-procedural including N/DPAs and procedural measures including conviction based and non-conviction based.

It is reiterated that asset recovery is the process of handling assets resulting from crime in an integrated manner at every stage of law enforcement so that the value of these assets can be maintained and returned in full to victims of crime, including to the state. Asset recovery also includes all preventive actions to keep the value of these assets from depreciating or dissipating.

6 CONCLUSION

The efforts to combat corruption are not limited to criminal sanctions but include other measures intended to complement it, namely: asset recovery or the return of state assets that have been corrupted. Law enforcers, such as the police, prosecutors, and

judges, as a matter of prudent practice must also use the asset recovery approach in handling corruption and AML cases. None the less, law enforcement officers should be cautious in using this approach given its delicate nature. Additionally, in efforts to return assets placed abroad, law enforcement officers often find it insurmountable to repatriate them to Uganda. This calls for a Mutual Legal Assistance (MLA) law to enable cross border recoveries. To this end, there is need for policy formulation and law reform to cater for all types of asset recovery including the non procedural catering for N/DPAs, conviction based and non-conviction based or civil forfeiture. The proposed reforms would go a long way in strengthening the AR regime in Uganda. Where there are loopholes in the processes, the criminals would likely exploit them so as to keep proceeds of crime. Uganda is on the right trajectory in recovering proceeds of crime although it is still work in progress.

RECUPERAÇÃO DE PRODUTOS DO CRIME EM CASOS DE CORRUPÇÃO E DE LAVAGEM DE DINHEIRO EM UGANDA, POR MEIO DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL OU DE PERSECUÇÃO PENAL DIFERIDA

RESUMO

Este estudo examinou dois conceitos: se a recuperação eficaz dos produtos do crime em casos de corrupção pode ser realizada por meio do modelo de recuperação de ativos (RA) e se existem desafios na recuperação de fundos desviados em casos de corrupção com base em acordos de não persecução penal (ANPP) ou acordos de persecução penal diferida (APPD). O objetivo do estudo foi obter informações abrangentes sobre a recuperação eficaz dos produtos do crime em casos de corrupção e de lavagem de dinheiro (LD), que possam ser executadas por meio do modelo de recuperação de ativos, bem como os desafios relacionados à dependência de acordos de não persecução penal para a recuperação de fundos desviados em casos de corrupção e dos produtos do crime em casos de LD. O estudo demonstra que os esforços para recuperar os produtos do crime em casos de corrupção e LD podem ser conduzidos por diferentes meios, sendo um deles o modelo de RA. A recuperação de ativos desempenha um papel fundamental na recuperação de bens obtidos por meio de crimes de corrupção, especialmente quando cometidos por agentes públicos. A RA pode ser eficaz quando há coordenação e cooperação entre os atores do sistema de justiça criminal. Deve-se observar que a recuperação de fundos públicos desviados por agentes públicos não é uma tarefa simples, especialmente quando se trata de indivíduos com conexões políticas. Os autores de corrupção

em altos cargos públicos detêm poder e não são facilmente investigados ou processados. Também não é fácil rastrear os produtos do crime, pois os autores têm meios para lavá-los no exterior ou utilizar terceiros para ocultá-los. É importante destacar que a RA é um processo complexo, e, por isso, a utilização dos modelos de ANPP ou APPD como alternativa pode aliviar a carga dos atores do sistema de justiça criminal em seus esforços no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Palavras-chave: recuperação de ativos; acordo de não persecução penal; acordo de persecução penal diferida; corrupção.

REFERENCES

- AIDT, Toke S. Rent seeking and the economics of corruption. **Constitutional Political Economy**, v. 27, 2016, p. 142–157.
- AIDT, Toke; DUTTA, Jayasri; SENA, Vania. Governance regimes, corruption and growth: theory and evidence. **Journal of Comparative Economics**, v. 36, n. 2, 2008, p. 195–220.
- ALEXANDER, Cindy R.; COHEN, Mark A. The evolution of corporate criminal settlements: an empirical perspective on non-prosecution, deferred prosecution, and plea agreements. **American Criminal Law Review**, v. 52, 2015, p. 537.
- ARESKÄR KADDU, Annelie. Corruption risks and risk assessment processes among civil society organizations: a study of five organizations in Kampala, Uganda. [S. l.], 2024.
- ARMEY, Laura; MELESE, Francois. Minimizing public sector corruption: the economics of crime, identity economics, and money laundering. **Defence and Peace Economics**, v. 29, n. 7, 2018, p. 840–852.
- ASEA, Wilson B. Combating political and bureaucratic corruption in Uganda: colossal challenges for the church and the citizens. **HTS Teologiese Studies/Theological Studies**, v. 74, n. 2, 2018.
- ASIIMWE, Jackline. The collaboration of investigative authorities in Uganda: current issues in criminal matters. **KAS African Law Study Library**, v. 3, n. 3, 2016, p. 504–523.
- ASIIMWE, Edgar Napoleon; LIM, Nena. Usability of government websites in Uganda. **Electronic Journal of E-Government**, v. 8, n. 1, 2010, p. 1–12.
- ATWINE, Nyangoma Catherine. Assessing the role of anti-corruption legal systems in fostering investment in Uganda. **KAS African Law Study Library**, v. 11, n. 4, 2025, p. 603–616.

AYETA, Mulyanyuma Aaron et al. The role of e-governance in enhancing public service delivery and citizen engagement in Uganda. **Global Scientific Journal**, v. 11, n. 4, 2023, p. 1998.

BARDHAN, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *In*: PHILP, Mark (org.). **Political Corruption**. Abingdon: Routledge, 2017, p. 321–338.

BASHEKA, Benon C. Public procurement governance: toward an anti-corruption framework for public procurement in Uganda. *In*: BASHEKA, Benon C. **Public Procurement, Corruption and the Crisis of Governance in Africa**. [S. l.], 2021, p. 113–141.

BASHEKA, Benon C.; OLUKA, Pross N.; MUGURUSI, Godfrey. Citizen-driven approaches for combating public procurement corruption in Uganda’s local government systems: an empirical survey. **International Journal of Logistics Systems and Management**, v. 21, n. 4, 2015, p. 442–464.

BULLOCK, Jessie; JENKINS, Matthew. **Corruption and marginalisation**. Berlin: Transparency International, 2020.

BUSCAGLIA, Edgardo. Controlling organized crime and corruption in the public sector. **Forum on Crime and Society**, v. 3, n. 1/2, 2003.

DAVIS, Kevin E.; JORGE, Guillermo; MACHADO, Máira R. Coordinating the enforcement of anti-corruption law. **Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, v. 54, n. 2, 2021, p. 160–199.

DAVIS, Frederick T. Judicial review of deferred prosecution agreements: a comparative study. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 60, 2021, p. 751.

DAVIS, Pablo J. To return the funds at all: global anticorruption, forfeiture, and legal frameworks for asset return. **University of Memphis Law Review**, v. 47, 2016, p. 291.

DELEON, Peter. **Thinking about political corruption**. Abingdon: Routledge, 2015.

DOIG, Alan; THEOBALD, Robin (eds.). **Corruption and democratisation**. Abingdon: Routledge, 2013.

DREW, Jacqueline M.; MOIR, Emily; NEWMAN, Michael. Financial crime investigation: an evaluation of an online training program for police. **Policing: An International Journal**, v. 44, n. 3, 2021, p. 525–539.

DUCHI, Lorenzo; LOMBARDI, Doug; PAAS, Fred; LOYENS, Sofie MM. How a growth mindset can change the climate: the power of implicit beliefs in influencing people’s view and action. **Journal of Environmental Psychology**, v. 70, 2020, 101461.

FARRALES, Mark J. What is corruption?: a history of corruption studies and the great definitions debate. **A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate**, [S. l.], jun. 2005.

FERNANDEZ-BERTIER, Michaël. The confiscation and recovery of criminal property: a European Union state of the art. **ERA Forum**, v. 17, n. 3, 2016, p. 323–342.

- FRIEDRICH, Carl J. Corruption concepts in historical perspective. *In*: PHILP, Mark (org.). **Political Corruption**. Abingdon: Routledge, 2017. p. 15–24.
- GODINEZ, Jose; LIU, Ling. Corruption and its effects on FDI: analysing the interaction between the corruption levels of the home and host countries and its effects at the decision-making level. **Journal of Business Ethics**, v. 147, 2018, p. 705–719.
- GUMISIRIZA, Pius; MUKOBI, Robert. Effectiveness of anti-corruption measures in Uganda. **Rule of Law and Anti-Corruption Center Journal**, n. 2, 2019, p. 8.
- HARRIS, Adam S. et al. Varieties of connections, varieties of corruption: evidence from bureaucrats in five countries. **Governance**, v. 36, n. 3, 2023, p. 953–972.
- HILLMAN, A. L. Rent seeking. *In*: REKSULAK, M.; RAZZOLINI, L.; SHUGHART, W. F. I. I. (eds.). **The Elgar companion to public choice**. 2. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. p. 307–330.
- HUBERTS, Leo WJC. What can be done against public corruption and fraud: expert views on strategies to protect public integrity. **Crime, Law and Social Change**, v. 29, 1998, p. 209–224.
- JAIN, Arvind K. Corruption: theory, evidence and policy. **CESifo DICE Report**, v. 9, n. 2, 2011, p. 3–9.
- KIRYA, Monica T. “Performing” good governance”: commissions of inquiry and the fight against corruption in Uganda. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Warwick, Coventry, 2011.
- KISUBI, Mohamad M. Involving civil society in the fight against corruption. *In*: KISUBI, Mohamad M. **Curbing Corruption: Towards a Model of Building National Integrity**. [S. l.], 1999. p. 117–125.
- KOEHLER, Mike. Measuring the impact of non-prosecution and deferred prosecution agreements on foreign corrupt practices act enforcement. **UCDL Review**, v. 49, 2015, p. 497.
- KUTEESA, Florence; NAMIREMBE KAVUMA, Susan; AYESIGWA, Richard. **Access and use of ICT in budget transparency and accountability in local governments**. Kampala: ACODE, 2021.
- LARMOUR, Peter; WOLANIN, Nick. **Corruption and anti-corruption**. Canberra: ANU Press, 2013.
- LEWIS, Emilee. Public Corruption. **American Criminal Law Review**, v. 60, 2023, p. 1151.
- MAYANJA, Christopher S.; NKATA, James L. Pursuing Sustainable Development Goals in Uganda: do anti-corruption strategies of Management Development Institutes matter? **Journal of Public Administration and Policy Research**, v. 11, n. 4, 2019, p. 38–47.

MBABAZI, Pamela; UKIWO, Ukoha; LANGER, Arnim. Keeping corruption in check in Uganda's oil sector? Uganda's challenge to let everybody eat, and not just the lucky few. *In: MBABAZI, Pamela; UKIWO, Ukoha; LANGER, Arnim. Oil Wealth and Development in Uganda and Beyond: Prospects, Opportunities, and Challenges*. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 75–102.

MBAGO, Musa; NTAYI, Joseph Mpeera; MUTEBI, Henry. Does legitimacy matter in whistle blowing intentions? *International Journal of Law and Management*, v. 60, n. 2, 2018, p. 627–645.

MUBANGIZI, John C. Democracy and the rule of law: comparative lessons between Uganda and South Africa. *Law, Democracy and Development*, v. 27, 2023, p. 468–490.

MUHUMUZA, William. The politics of anti-corruption reforms and reversals in Uganda's changing political terrain. *Economic and Political Studies*, v. 4, n. 1, 2016, p. 62–84.

MULIRA, Peter. Constitutional development in Uganda. *In: MULIRA, Peter. Constitutionalism in East Africa*. 2008. p. 145.

MWESIGWA, David. Public service delivery in Uganda: a reconsideration of grand corruption. [S. l.], 2021.

OBICCI, Peter Adoko. Corrupt elites, administrative cadres and public service in Africa: islands of vanity. *Journal of Management and Science*, v. 15, n. 1, 2025, p. 42–82.

OKOK, Samuel; SENTONGO, Jimmy Spire. Rethinking anti-corruption strategies in Uganda: an ethical reflection. *African Journal of Governance and Development*, v. 9, n. 1, 2020, p. 66–88.

OLUPOT, Peter Simon. Institutional pressures and procurement cycle time in Uganda's central government procuring and disposing entities: the mediating role of opportunistic behavior. *Journal of Public Procurement*, v. 23, n. 3/4, 2023, p. 344–364.

OTUSANYA, Julius Olatunde. Corruption as an obstacle to development in developing countries: a review of literature. *Journal of Money Laundering Control*, v. 14, n. 4, 2011, p. 387–422.

PAYNE, Dinah M.; RAIBORN, Cecily A. Aggressive tax avoidance: a conundrum for stakeholders, governments, and morality. *Journal of Business Ethics*, v. 147, 2018, p. 469–487.

PHILP, Mark. Conceptualizing political corruption. *In: PHILP, Mark. Political Corruption*. Abingdon: Routledge, 2017. p. 41–58.

RAEYMAEKERS, Timothy. *Violent capitalism and hybrid identity in the Eastern Congo: power to the margins*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government:*

causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making sense of corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SAFARA, Lesotho; ODEKU, Kola O. Critical legal perspective of international anti-corruption laws for tackling corruption in South Africa. **Perspectives in Law and Public Administration**, v. 10, 2021, p. 203.

SAXTON, Jared. Corruption in Uganda. **Ballard Brief**, n. 2, 2022, p. 2.

SEBAGGALA, Richard; CHEROMOI, Clare. Gender differences in paying bribes: the role of perceived descriptive norms of corruption in Uganda. *In*: SEBAGGALA, Richard; CHEROMOI, Clare. **Corruption and Anti-Corruption Upside Down: New Perspectives from the Global South**. Cham: Springer International Publishing, 2024. p. 149–169.

STIGLITZ, Joseph E. Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm. **Review of Development Economics**, v. 6, n. 2, 2002, p. 163–182.

STOCK, Jacob. Judicial review of corporate non-prosecution and deferred prosecution agreements: a narrow road to checking prosecutorial discretion. **Corporate & Business Law Journal**, v. 3, 2022, p. 212.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, 2005, p. 19–42.

TAGUCHI, Naoko. Description and explanation of pragmatic development: quantitative, qualitative, and mixed methods research. **System**, v. 75, 2018, p. 23–32.

TANGRI, Roger; MWENDA, Andrew M. Politics, donors and the ineffectiveness of anti-corruption institutions in Uganda. **The Journal of Modern African Studies**, v. 44, n. 1, 2006, p. 101–124.

TAPSCOTT, Rebecca. **Arbitrary states: social control and modern authoritarianism in Museveni's Uganda**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

TZENIOS, Nikolaos. Proposal for policy change in the procedure of civil asset forfeiture. **Routledge Open Research**, v. 2, 2023, p. 1.

UHLMANN, David M. Deferred prosecution and non-prosecution agreements and the erosion of corporate criminal liability. **Maryland Law Review**, v. 72, 2012, p. 1295.

USLANER, Eric M. Political trust, corruption, and inequality. *In*: USLANER, Eric M. **Handbook on Political Trust**. [S. l.], 2017. p. 302.

VEISI, Mohsen. **Essays on the links between natural resources, corruption, taxation and economic growth**. Manchester: The University of Manchester, 2017. p. 32–33.

VIAN, Taryn. Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. **Global Health Action**, v. 13, suppl. 1, 2020, 1694744.

WAGONA, Vincent. Present situation, problems and solutions in the legal system related to corruption control in Uganda. *In: 8th International Training Course on Corruption Control in Criminal Justice, Resource Material Series*, v. 71, 2014. p. [1–45].

WATT, David; FLANARY, Rachel; THEOBALD, Robin. Democratisation or the democratisation of corruption? The case of Uganda. *In: DOIG, Alan; THEOBALD, Robin (eds.). Corruption and Democratisation*. Abingdon: Routledge, 2013. p. 37–64.

WEILERT, A. Katarina. United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – after ten years of being in force. *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, v. 19, n. 1, 2016, p. 216–240.

YUSNI, Muhammad; SIGALINGGING, Bisdan; ASMADI, Erwin; KODIYAT, Benito Asdhie. Policy on confiscation of assets from corruption crime based on criminal forfeiture and civil forfeiture. *International Journal Reglement & Society (IJRS)*, v. 4, n. 3, 2023, p. 307–320.

Legislação

UGANDA. **Anti-Corruption Act**. [S. l.], [s. n.].

UGANDA. **Anti Money Laundering Act**. [S. l.], [s. n.].

Jurisprudência

Lwamafa Jimmy e outros v. Uganda (Criminal Appeal No. 0357 of 2016). 2020 UGCA 47, 18 fev. 2020.

Uganda v. Ayebare Herbert Kabwiga e outro. [S. l.], [s. d.].

Uganda v. Kashaka e 5 outros. Constitutional Appeal No. 7 of 2014. 2014 UGH-CACD 7.

Uganda v. Serwamba David Musoke e outros. High Court Criminal Revision No. RD-100/2017. 30 maio 2017.

Appendix 1

Asset Recovery and Proceeds of Crime Survey Questionnaire

I. Questions

Directions: Please indicate your level of agreement or disagreement with each of these statements regarding the legal regime and practice regarding Asset Recovery and Proceeds of crime in Uganda . Place an “X” mark in the box of your answer.

Q1: How many cases involving money laundering leading to Asset Recovery do you handle in a year?

Q2: Do you think the Anti Money Laundering and Asset Recovery legal is adequate to deal with this vice?

- Yes No

If Yes, give reasons _____

If _____ No, _____ give _____ rea-
sons _____

	Strongly Agree	Agree	Neutral	Disagree	Strongly Disagree
1. The Criminal Justice System appreciates the Anti Money Laundering laws.					
2. It is relatively easy to secure a conviction based recovery order.					
3. It is impossible to secure a non conviction based recovery order.					
4. The investigators easily locate the proceeds of crime.					
5. The prosecutors appreciate AML laws and Asset recovery.					
6. There is proper coordination and cooperation with all stakeholders in AML and Assets Recovery.					
7. It is easy to recover proceeds of crime in and outside Uganda.					
8. The sentences under the AMLA are adequate.					

Q9: How would you rate your overall experience in handling Anti Money Laundering and Asset Recovery cases?

- Highly satisfactory
 Satisfactory
 Neutral
 Unsatisfactory
 Highly Unsatisfactory

Q10: What could be done to make investigation and prosecution of Anti Money Laundering and Asset recovery better?

III. Demographic Data

Name (optional): _____

Age: _____

Gender: _____

Number of Anti Money Laundering and Asset recovery cases handled:

1-2

3-5

6-10

more than 10

Email Address (optional): _____

IV. Thank you for sharing your thoughts with us at Legal Research Consortium LTD.

DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR
À LIVRE CONCORRÊNCIA: MARCOS
HISTÓRICOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

*FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY
TO FREE COMPETITION: HISTORICAL
MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL
FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)*

DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR À LIVRE CONCORRÊNCIA: MARCOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)¹

*FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY TO FREE
COMPETITION: HISTORICAL MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE
COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)*

*Davi Freitas da Silva²
Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior³*

RESUMO

Em 2022 o CADE completou 60 anos, consolidando-se na repressão ao abuso de poder econômico e na defesa da livre concorrência. Defende-se, no entanto, que uma historiografia a partir do CADE não deve partir da sua criação pela Lei nº 4.137/1962, exigindo um esforço de retrospectiva. Este trabalho analisa marcos históricos da concorrência no Brasil, destacando o surgimento e fortalecimento do CADE. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica. Utilizou-se, ainda, enquanto referencial teórico a obra de historiadores do direito e bibliografia extraída do portal do CADE. Evidenciou-se que a trajetória do CADE reflete diferentes contextos históricos, institucionais, políticos, sociais, constitucionais e econômicos. Para além da atuação enquanto fiscalizador do abuso de poder econômico, atua direta e indiretamente na busca da promoção dos ideais da ordem econômica constitucional.

Palavras-chave: CADE; marcos históricos; economia popular; livre concorrência.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2022, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) completou 60 anos de existência. O CADE é criado, enquanto conselho, a partir da edição da

¹ Data de recebimento: 02/07/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). E-mail: davifreitasdasilva057@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0929287802516250>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1088-6446>.

³ Professor efetivo da graduação e do mestrado acadêmico em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Pós-doutorando e doutor em Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: tarcisio.rocha@ufersa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4675589766225743>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0988-890X>.

Lei nº 4.137 de 1962, (Lei Antitruste ou Lei do Abuso do Poder Econômico), artigo 8º, *caput* (Brasil, 1962). Com a edição da Lei nº 8.884 de 1994, artigo 3º, *caput*, o CADE passa a ser uma Autarquia (Brasil, 1994). Nessas mais de seis décadas de existência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica tem cumprindo o seu papel na repressão ao abuso do poder econômico e na defesa da livre concorrência (Brasil, 1962; Brasil, 1994; Carvalho; Ragazzo, 2013).

É importante salientar, todavia, na esteira do pensamento de Carvalho e Ragazzo (2013) que essa atuação do CADE vai além da sua função típica, uma vez que ao fiscalizar a liberdade econômica também atua enquanto promovedor da eficiência de produtos e serviços, no incentivo à inovação e, sobretudo, na coibição dos preços abusivos e na redução da concentração de renda. Trata-se, pois, de uma efetiva, mesmo que paulatina, implementação dos ideais da ordem econômica da Constituição de 1988, presentes no artigo 170 do texto maior (Brasil, 1988).

Indubitavelmente, a academia tem reservado parte de suas produções para a análise do CADE sob o perfil fático, isto é, balizando suas decisões e investigando a sua atuação enquanto conselho. Quando se observa a historiografia econômica sobre o CADE e seus processos constitutivos dentro do constitucionalismo brasileiro, observa-se, convergindo com Cabral (2021 a), que algumas lacunas obstam serem investigadas.

Embora este trabalho não almeja o preenchimento desse espaço teórico lacunoso, ele busca se inserir no campo teórico de investigação do CADE sob um viés histórico e constitucional. Pretendeu-se, assim, realizar uma abordagem ampliada da história do CADE, traçando alguns marcos históricos e legislativos, unindo duas perspectivas: a análise historiográfica do CADE, abordando sua implementação, percalços e fortalecimento institucional, e o recorte constitucional, sobretudo a partir do enfoque as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1988 a partir um olhar pelo qual a multinormatividade (Duve, 2022) permite compreender o direito além das fontes normativas tradicionais.

A escolha por esse recorte constitucional se deve ao fato de que as Constituições de 1934 e 1937, inauguram a maior preocupação do texto constitucional quanto a ordem econômica e social, sobretudo na outorgada constituição de 1937, com os crimes contra economia popular - regulamentados pelo Decreto-Lei 869, de 18 de novembro de 1938. A constituição de 1946, promulgada, manteve certo teor presente nas Constituições anteriores. Optou-se ainda por dar destaque a Constituição de 1988, saltando uma análise mais discriminada da Constituição de 1967, uma vez que durante o período ditatorial o CADE teve uma atuação prejudicada.

A metodologia empregada será a pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, sobretudo a partir da consulta ao Portal de Periódico da Capes, sob o acesso da Comunidade Acadêmica Federada da Ufersa. Ademais, utilizar-se-á enquanto referencial teórico a obra de Mário André Machado Cabral, autor cerne quanto à

análise histórica da concorrência e da legislação antitruste. Utilizou-se, ainda, material bibliográfico extraído do portal do Conselho de Administração e Defesa Econômica (CADE) - detalhando a sua criação e atuação nas suas mais de seis décadas de existência -, coordenado por Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

No que diz respeito à abordagem metodológica, optou-se pela perspectiva historiográfica crítica, a partir da noção de transformação, a despeito da narrativa da evolução. Aproximou-se ainda da historiografia desenvolvida por Marc Bloch (2002), rompendo com a visão superada de linearidade evolutiva e pensando nas diversas manifestações dos valores sociais, políticos, econômicos, etc. no contexto do constitucionalismo brasileiro. Nesse sentido, o trabalho se insere em uma abordagem que identifica permanências e rupturas da livre concorrência na seara das Constituições brasileiras.

No primeiro capítulo, busca-se retomar a origem das primeiras políticas concorrências no Brasil, destacando o papel da Constituição de 1934 e sobretudo da Constituição de 1937 e suas regulamentações, enquanto balizas para a defesa da economia popular. Aborda-se ainda gênese autoritária de Francisco Campos presente nas primeiras legislações antitruste.

Em seguida, no segundo capítulo, buscou-se evidenciar a transformação da concorrência inaugurada pela Constituição de 1946 que, a partir de um recorte democrático, se alinhou aos princípios contemporâneos de defesa da concorrência. Por fim, no terceiro capítulo, detalha-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica a partir da vigência da Constituição de 1988, destacando a Lei n.º 8.158 de 1991, a Lei n.º 8.884 de 1994 e a Lei n.º 12.529 de 2011, além dos desafios e o fortalecimento institucional.

Vale ressaltar que, embora a estruturação do CADE tenha se dado em 1962, analisar sua atuação, bem como o desenvolvimento da livre concorrência, requer um esforço de retrospectiva, detalhando os aspectos históricos, políticos e sociais de sua formulação no ordenamento brasileiro. Assim, pode-se constatar que a trajetória do CADE reflete diferentes contextos institucionais, políticos, sociais, constitucionais e econômicos. Além de fiscalizador do abuso de poder econômico, atua direta e indiretamente na busca da promoção da ordem econômica constitucional.

2 O SURGIMENTO DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR E A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Embora fundado sob a égide da Constituição de 1946, e atualmente regido pela Constituição de 1988, é preciso analisar o CADE também a partir do nascedouro

das primeiras legislações antitruste (Cabral, 2020). É importante, pois, haver um esforço de retrospectiva, a fim de balizar esses marcadores históricos, políticos, econômicos, jurídicos, etc. da concorrência no Brasil, entendendo as legislações e movimentações jurídicas que culminaram com a edição da Lei nº 4.137 de 1962 que cria o Conselho.

Nesse sentido, desde os tempos coloniais, pode-se inferir acerca de uma atuação do Estado no sentido de organizar da atividade econômica no Brasil (Carvalho; Ragazzo, 2013). Corroborando com isso, Alessandro Octaviani ainda diz mais:

a política de concorrência brasileira e, portanto, o próprio CADE, só podem ser adequadamente compreendidos quando inseridos em um esforço para posicioná-los, simultaneamente, na história econômica e institucional do Brasil, com sua mais marcante especificidade: a condição de economia periférica e subdesenvolvida, derivada de sua condição colonial, material e mentalmente perpetuada após a independência formal do país, em 1822 (Octaviani, 2018, n.p.).

A Constituição de 1937, tomada para exemplo, é um marco importante na trajetória da livre concorrência, sobretudo com edição do Decreto-Lei 869 de 1938 - que definia os crimes contra a economia popular (Brasil, 1938). Marcada por um governo autoritário e por um texto que refletia as ideias de Francisco Campos quanto à liberdade econômica, a CF de 1937 tratava a economia de forma centralizada, restringindo a concorrência ao passo que o Estado ocupava um papel fortificado nessa regulação (Cabral, 2021).

A década de 1930 foi marcada pela atuação firme do Estado na economia, sobretudo enquanto efeito da crise econômica de 1929, em que os meios de produção necessitavam da intervenção do Estado brasileiro (Carvalho; Ragazzo, 2013). Tratava-se de uma nova perspectiva política preponderante em que o Estado assumia um papel intervencionista, preconizada nas Constituições de 16 de julho de 1934 e 10 de novembro de 1937 (Cabral, 2020).

A constituição de 1937, no seu artigo 141⁴, estabelecia a proteção da economia popular enquanto um princípio constitucional⁵. Esse dispositivo foi regulamentado pelo

4 “A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição” (Brasil, 1937).

5 Já na Constituição de 1934 o artigo 117 trazia disposições acerca da economia popular (“A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. E igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedade brasileira as estrangeiras que atualmente operam no país”) (Brasil, 1934). No entanto, embora não tendo sido regulamentado na vigência da CF de 1934, esse fomento à economia popular continuou com respaldo na CF de 1937, mais notadamente no Título “Da Ordem Econômica”, no artigo 141 (Cabral, 2019).

Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 – “Lei de Crimes contra a Economia Popular” –, considerado a primeira legislação brasileira com dispositivos de natureza antitruste, cujo fim era definir o rol de crimes contra a economia popular (Brasil, 1938; Carvalho; Ragazzo, 2013; Cabral, 2018;). A ascensão da defesa econômica e a preocupação com questões mais sociais não se deu de imediato. Mário André Machado Cabral (2021) lembra que essa construção institucional ainda pré-Constituição de 1934, o desenho político já anunciava diversas transformações. Nesse sentido:

[...] a imaginação institucional pré-1934 quanto à estrutura administrativa pode ser ilustrada pela criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930) e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930). Com isso, a preocupação com questões sociais sensíveis, como saúde e educação, passou para o primeiro escalão do governo. Além disso, a relação mais básica do sistema capitalista – entre capital e trabalho – começou a contar com uma pasta ministerial (Cabral, 2021, p. 227).

Factualmente, com a chegada de Getúlio Vargas, pode-se de fato argumentar quanto à construção de um Estado social no plano macro – intervencionista e desenvolvimentista –, fator preponderante para a escalada das primeiras políticas antitruste. Assim, as primeiras legislações sobre economia popular se inseriram nessa agenda de ações estatais de natureza econômica, afastando-se do tom liberal presente na Constituição de 1891 (Cabral, 2019; Cabral, 2020). Pode-se reconhecer que essa perspectiva

[...] demonstra a importância e o legado do Decreto-Lei nº 869/1938 para a construção histórica do direito e da política da concorrência no Brasil. Se hoje a defesa da concorrência é uma política pública estabelecida, sendo o órgão antitruste federal, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), reconhecido como relevante autoridade de controle do poder econômico, o decreto de 1938 conta o início dessa caminhada (Cabral, 2019, p.7).

Gilberto Bercovici (2022), não obstante, defende que o fomento a economia popular evidente nas Constituições de 1934 e 1937, nessa última ainda regulamentado pelo Decreto-Lei nº 869/1938, não advém de uma consequência do liberalismo econômico, mas sim da busca de reprimir o abuso de poder econômico, visando, ainda, a proteção da população em geral e do consumidor estritamente.

Havia para Bercovici (2022) uma notada preocupação com o nível geral de preços, a despeito da proteção da concorrência em si. Assim, o que se pretendia era garantir melhores preços, promover o desenvolvimento tecnológico e assegurar o abastecimento regular dos produtos. Dentro desse cenário, é preciso destacar a atuação de Francisco Campos. Principal intelectual do governo Getúlio Vargas, Campos também é um dos juristas mais controversos, principalmente quanto ao seu pensamento autoritário (Cabral, 2018; Cabral, 2021b).

A esse respeito, Cabral (2019) atesta que o alvo de Francisco Campos, e de Nelson Hungria – o jurista responsável pela elaboração - com a Lei de Crimes contra a Economia Popular eram os grupos mais fortes economicamente, justamente os que poderiam ocasionar graves prejuízos aos mais fracos e pobres. Havia, pois, um interesse em atingir os *trusts*, carteis e anéis de produção, aproximando esses agentes de infrações, à época, aos atuais agentes de infrações da ordem econômica, fiscalizados pelo CADE (Cabral, 2019; Cabral, 2020; Cabral, 2021b). Assim,

Duas questões de ordem prática preocupavam as autoridades de então quanto à necessidade de regular o poder econômico e resguardar a economia popular. **Era a carestia de vida, ou seja, os altos preços, e os problemas de abastecimento**, isto é, produção (gêneros produzidos, local de produção e destino dos produtos), circulação (transporte, comercialização e armazenagem) e **consumo (incluindo a questão da distribuição e centralização da renda) de bens, sobretudo, essenciais, como alimentos e fármacos. Os altos preços e os problemas de abastecimento**, questões que, em geral, estão entrelaçadas, **eram as manifestações visíveis do abuso do poder econômico que afetava negativamente a economia popular**. Em outras palavras, sempre que houvesse, em virtude de uma ação voluntária “especulativa”, e não por contingências de mercado, uma acentuação da carestia de vida e das dificuldades de abastecimento, a economia popular estaria malferida (Cabral, 2019, p.19, grifei).

A Economia popular, nesse recorte, estava, portanto, relacionada a promoção de bem-estar econômico do povo, sobretudo na fiscalização e coibição dos preços exorbitantes, esses frutos de manipulações ilícitas dos grupos que compunham a elite do poder econômico, e não da dinâmica natural do mercado (Cabral, 2018; Cabral, 2020). Na década de 1940, o Decreto Lei n.º 7.666 de 1945, contribuiu com a defesa econômica, ao buscar coibir atos contrários aos interesses da economia. A referida legislação é reconhecidamente o primeiro passo para a implantação de uma legítima legislação

antitruste brasileira em 1962 (Cabral, 2020). O Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 criou a Comissão Administrativa de Defesa Econômica – não se tratava ainda de um Conselho –, vinculada ao Executivo. Dentre as suas atribuições, possuía capacidade para autorizar ou impedir fusões, transformações ou agrupamentos de empresas em setores diversos da economia (Carvalho; Ragazzo, 2013). A repercussão política diante da vigência do Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 foi acentuada. Nesse sentido, Darcy Ribeiro (1985, n.p.):

Getúlio promulga a Lei antitruste, que **provoca a maior reação nos testas-de-ferro das empresas internacionais. Otávio Mangabeira chega a pedir a intervenção do Exército, contra a aplicação da Lei Malaia**, assim chamada porque foi defendida pelo Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, nordestino, cabeça chata, olhos oblíquos em nobre cara mongólica. **A Lei Malaia visava à repressão dos atos contrários à ordem moral e econômica.** A moralidade não comoveu ninguém, mas a regulamentação da economia – inspirada, aliás, na legislação antitruste norte-americana – **provocou compreensível revolta, principalmente nas empresas estrangeiras, que não queriam aqui nenhum dos controles que aceitam lá.** Raul Fernandes, João Daudt de Oliveira e Sobral Pinto, comandados por Assis Chateaubriand, se insurgem publicamente contra a lei, na defesa da liberdade de empresa (grifei).

O Decreto-Lei n.º 7.666/1945 vigorou por poucos meses, havia uma forte oposição aos seus enunciados, sobretudo acusações de que seu texto era intervencionista e visava dificultar o desenvolvimento econômico do país. Devido a sua curta vigência, seus efeitos foram quase insignificantes, tendo sido revogado em 38 de novembro de 1945 com o fim do Estado Novo (Carvalho; Ragazzo, 2013).

3 A REPREENSÃO DOS ABUSOS DE PODER ECONÔMICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 se insere dentro da caminhada da implementação de uma ordem econômica defensora da livre concorrência de forma bastante específica. Promulgada e em vigor em um contexto democrático, tinha um desafio: positivar as ideias de defesa da Economia popular presentes na CF de 1937 e nos Decretos-leis editados durante o Estado Novo (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Mais do que isso, havia o percalço de trazer para uma ordem democrática-constitucional as inovações trazidas por Francisco Campos e Nelson Hungria. Nesse aspecto,

“Campos foi o pioneiro, aquele que deu as condições políticas, ofereceu a fundamentação político-econômica e advogou publicamente pela necessidade do País de ter uma lei com disposições antitruste” (Cabral, 2021b, p. 226). A partir da promulgação da CF de 1946, as Constituições brasileiras adotaram a repressão ao abuso de poder econômico enquanto fim constitucional da intervenção estatal antitruste (Cabral, 2019). No texto da Constituição de 1946, o artigo 148 delineava o combate ao abuso de poder econômico:

A lei reprimirá a toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais, ou sociais, seja qual for a natureza, cujo fim seja dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (Brasil, 1946).

Embora o Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 tenha sido revogado como já foi abordado, a polêmica instaurada pela sua vigência foi suficiente para a discussão acerca de legislações antitrustes no Brasil. No entanto, a promulgação da Lei n.º 4.137 de 1962, que regulamentou o artigo 148 da CF de 1946, não se deu de forma imediata, havendo longo ciclo de discussões e sucessivos engavetamentos e desengavetamentos de projetos de lei (Carvalho; Ragazzo, 2013). Assim:

As discussões no Congresso Nacional se prolongaram por 14 anos, iniciando-se com a apresentação do Projeto de Lei 122, em 1948, pelo então deputado Agamenon Magalhães, o mesmo idealizador da Lei Malaia. Os discursos políticos da época sobre o PL 122/48 revelam a **inspiração da proposta na legislação antitruste norte-americana – a Lei Sherman, de 1890** – que visava a combater a concentração econômica e a restrição da livre concorrência. [...] **O PL 122/48 tramitou por várias comissões da Câmara dos Deputados por pouco mais de um ano e acabou sendo esquecido. Em 1955, o filho de Agamenon e então deputado federal Paulo Germano Magalhães apresentou o Projeto de Lei 3, com teor semelhante, tendo sido acolhido pela Casa como substitutivo do Projeto de Lei 122/48 e igualmente engavetado** (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.40, grifei).

O curioso é que, anos depois, o projeto foi desengavetado e finalmente promulgado. No entanto, não se tratava de um amadurecimento das discussões políticas, mas sim ao repúdio contundente a uma tentativa do então presidente Jânio Quadros de regulamentar

as repressões ao abuso econômico⁶. Nesse sentido, o projeto de Lei n.º 3 de 1955 foi uma alternativa mais viável do que o projeto presidencial (Carvalho; Ragazzo, 2013).

O PL original previa o CADE enquanto uma comissão, porém durante as discussões legislativas, optou-se por estabelecer um Conselho, sob o argumento de que os integrantes do futuro CADE formariam uma categoria especial, inclusive com garantias e prerrogativas⁷. Finalmente, em 1962, no governo do então presidente João Goulart – que assumiu o mandato presidencial após a renúncia de Jânio –, a Lei 4.137/1962 instituiu o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, então integrante da estrutura da Presidência da República⁸ (Brasil, 1962).

4 O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA, A SUPERACÃO DOS DESAFIOS E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL

Ainda antes da promulgação da Constituição de 1988, que determinou as bases da ordem econômica atual e cujo texto fomentou a consolidação e aprimoramento da repressão às práticas abusivas, o CADE ainda era um órgão de pequena envergadura, tanto no que diz respeito a sua estrutura física, quanto a sua capacidade de atuação e demanda de trabalho (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Entre 1960 e 1980, a atuação do CADE foi pouco expressiva, razões para isso são o ambiente econômico da época e o modelo de desenvolvimento adotado pelo país. Havia, durante o período de Ditadura Civil-Militar, uma política de controle de preços – o que era em boa medida incompatível com a livre concorrência. Nesse recorte inicial, muitas das decisões do CADE que condenavam as empresas por abusos eram ajuizadas e anuladas pela justiça. Parte disso também se devia à dificuldade de se produzir provas concretas e irrefutáveis com relação às condutas anticompetitivas e desleais (Carvalho; Ragazzo, 2013). Um dos integrantes do quadro técnico da Procuradoria do CADE em 1964, Luiz Rafael Meyer comenta que

6 “Segundo relato do ex-procurador-geral do CADE, Paulo Germano Magalhães, em uma entrevista à Revista de Direito Econômico, “o projeto presidencial era ‘terrível’. A proposta mantinha com o Judiciário o poder de julgamento e punição nos casos de abuso, mas também previa, em consequência de uma denúncia aceita pelo Ministério Público, a interdição de um estabelecimento, a prisão preventiva de um indiciado e a designação de fiscal para observação das práticas de uma empresa. O condenado por abuso de poder econômico estaria sujeito a penas de 1 a 5 anos de reclusão, multas de 10 a 100 vezes o salário mínimo e, em hipótese de reincidência, as penas poderiam ser dobradas. Em caso de condenação de um estrangeiro, este poderia ser expulso do país. Se fosse naturalizado, antes de sua expulsão seria cassada a naturalização. Paulo Germano relata que a proposta foi considerada pior do que a Lei Malaia e, por isso, as lideranças políticas da época optaram por desengavetar o PL 3/55 e o aprovaram” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.42).

7 “O órgão era então composto de um presidente e mais quatro membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, ‘dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.41-43).

8 Consoante a Lei 4.137 de 1962, artigo 8º, caput: “É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, incumbida da apuração e repressão dos abusos do poder econômico, nos termos da presente lei” (Brasil, 1962).

A entidade ainda não tinha grande importância política e social. Para se ter ideia, funcionava no subsolo do Palácio do Catete, no Rio de Janeiro. Era uma inovação que começava a dar seus primeiros passos. Por não ser ainda conhecida pelo público, não era requisitada a ponto de haver outras denúncias (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.44).

De outro modo, o relato do jornalista Juliano Basile. Nas suas primeiras idas ao prédio da autarquia de defesa da concorrência, Basile relata as condições estruturais do órgão que ainda se desenvolvia:

O Cade era minúsculo. Um emaranhado de portas, onde bastava bater três vezes para ser atendido pelos próprios conselheiros. O plenário, onde os grandes casos eram julgados, tinha duas fileiras de assentos conjugados com quatro ou cinco lugares cada. **Havia algumas cadeiras de plástico soltas no fundão e um sofá velho,** do tipo que passou por licitação há anos, embaixo de **uma caixa de força que, num dia, explodiu em plena sessão, soltando faíscas para todos os lados,** fazendo Gesner Oliveira se levantar da cadeira de presidente para acudir as pessoas que assistiam aos julgamentos (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.18, grifei)

A política econômica adotada durante os governos militares foram empecilhos ao desenvolvimento de um órgão organizado, socialmente relevante e política e juridicamente respeitado. Do contrário, o manejo político da Ditadura era dissonante das legislações antitruste, uma vez que baseava a política econômica no controle de preços e no estímulo à formação e fortalecimento de grandes grupos econômicos (Carvalho; Ragazzo, 2013). Nesse recorte temporal, é fundamental a fala de Luiz Rafael Meyer:

Com a ditadura, o Cade, que ainda não estava totalmente instituído, foi gradativamente deixado de lado, até ser extinto por inanição e pela limitação das suas funções. Como hoje, os mandatos dos conselheiros eram exercidos por um prazo determinado. Com a saída de um deles, o substituto deveria ser indicado pela Presidência da República. **Como não havia interesse no funcionamento do órgão, encerrado um mandato de conselheiro, o governante de plantão não fazia a indicação do substituto, como lhe cabia.** Pela omissão, **decretou-se a extinção do Cade** (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.44-45, grifei).

Havia, pois, uma série de atritos que dificultavam o funcionamento regular do órgão, inclusive, por vezes, com ações deliberadas para prejudicar a atuação, a exemplo da provocada perda da memória institucional, com a dispensa de funcionários e a não indicação de conselheiros, como evidente no relato de Meyer. Atestando isso, Carvalho e Ragazzo ratificam

Somava-se a isso o fato de que **os conselheiros eram auxiliados por até quatro assessores cada um** – sendo eles especializados nas áreas jurídica, econômica, contábil ou de administração empresarial – que ocupavam cargos de confiança e podiam ser substituídos ao final dos mandatos dos conselheiros. **Como não havia uma maioria de servidores públicos estáveis no órgão, a troca desses quadros podia implicar perda de memória institucional.** [...] Pesava contra também a **demora do governo em indicar substitutos para o Cade** quando terminavam os mandatos dos conselheiros. (Carvalho; Ragazzo, 2013, p. 45-48, grifei).

Dentro dos ideais da ordem econômica da Constituição de 1988, no artigo 170, estão a livre concorrência (inciso IV) e a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII). É válido ressaltar que a CF de 1988 também se preocupa com o tratamento diferencial para as empresas de pequeno porte com sede e administração no Brasil (CF/1988, Art. 170, inciso IX) (Brasil, 1988) (Gomes Júnior; Santiago Filho, 2024). A partir dessas diretrizes constitucionais, o CADE pode, também em razão da sua regulamentação, dispor de objetivos gerais a serem alcançados:

[...] a fiscalização, prevenção, orientação e prevenção de abusos do poder econômico; em complemento a esses objetivos, o CADE atuará preventivamente e repressivamente diante de condutas que se utilizam do poder econômico para gerar distorções no mercado concorrencial (Lima; Lima; Vargas, 2019, p. 569).

Com a abertura econômica após a promulgação da Constituição de 1988, o cenário foi alterado, destacando-se a entrada em vigor da Lei n.º 8.137 de 1990 e a Lei n.º Lei n.º 8.158 de 1991. Enquanto a primeira definia os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, inclusive com fixação de punição, a segunda cuidava de criar a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNE) (Brasil, 1990; Brasil, 1991; Carvalho; Ragazzo, 2013).

A SNE, vinculada ao Ministério da Justiça, anos depois, com o CADE, formaria o

Sistema de Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)⁹. A Lei n.º 8.158 de 1991 também instituía ao CADE a responsabilidade de analisar atos de concentração de empresas (Brasil, 1991). Vale dizer ainda que as “novas normas não revogaram a Lei 4.137 de 1962 e, dessa forma, CADE e SBDE passaram a funcionar em conjunto, sendo o primeiro encarregado dos julgamentos e a segunda, responsável pela instrução dos processos” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p. 51).

O panorama mudou de fato a partir da década de 1990. A partir dos anos 1990 o CADE passa a incomodar as empresas brasileiras e a ter um reconhecimento internacional. O Brasil, a partir de uma retomada de crescimento e do aquecimento da economia, passou por um período exponencial de fusões e aquisições de empresas. Havia uma estabilidade alcançada com o Plano Real, uma abertura consolidada da economia e paridade do real com o dólar, o que aumentou o quantitativo de grandes negócios/ parcerias no Brasil (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Todas essas transformações no que tange a competitividade e a ordem econômica tinham de ser julgadas e aprovadas pelos conselheiros do CADE. Nessa época, entra em vigor a Lei n.º 8.884 de 1994, conhecida como Lei Antitruste ou Lei do Abuso do Poder Econômico, que transformava o CADE em Autarquia¹⁰ e que dispunha sobre a prevenção e repressão às infrações à ordem econômica, dando outras providências (Brasil, 1994). O Conselho Administrativo de Defesa Econômica gradativamente foi se consolidando e ganhando respaldo. Todavia, ainda persistia uma problemática: o Brasil internacionalmente era um dos únicos países que seguiam com um modelo cujos julgamentos de fusões e aquisições eram realizados após a consolidação dos casos no mercado (Carvalho; Ragazzo, 2013). Assim,

Durante anos, o Cade combateu essa anomalia assinando os chamados Apros – Acordos de Preservação da Reversibilidade da Operação. Por esses acordos, ficava determinado que uma empresa não poderia modificar a estrutura da outra, desativar fábricas, suspender marcas ou demitir funcionários até a decisão final do próprio Cade (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.25-26).

A Lei n.º 8.884 de 1994 foi substituída finalmente pela Lei n.º 12.529 de 2011. Era

⁹ Atualmente o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é formado pelo CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), vinculada ao Ministério da Economia. A Secretaria Nacional de Direito Econômico (SDE) foi extinta com o vigor da Lei n.º 12.529 de 2011 (Carvalho; Ragazzo, 2013; Brasil, 2011).

¹⁰ Conforme a redação do artigo 3º, caput da Lei 8.884 de 1994: “O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão judicante com jurisdição em todo o território nacional, criado pela Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, passa a se constituir em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e atribuições previstas nesta lei” (Brasil, 1994).

o término da análise do CADE posteriormente as fusões e aquisições. Dava-se início a um período de análise prévia, no qual os grandes negócios da economia brasileira só poderiam ser oficializados concretamente após o aval do Conselho (Brasil, 2011; Carvalho; Ragazzo, 2013). Foram mais de dez anos de espera até a Lei nº 12.529 de 2011 que cria o super CADE:

A transição de uma lei para a outra representou **a maior mudança da história do antitruste brasileiro. O órgão deixou o predinho do Setor Comercial e se mudou para o fim da Asa Norte** num edifício com três andares para salas, outros três para garagem, além de mezanino e térreo. **As empresas aproveitaram os últimos dias da antiga lei e inundaram o órgão com o recorde de 141 fusões notificadas em 20 dias, entre 29 de maio e 19 de junho de 2012.** Esse prazo foi o último para a apresentação de negócios sob o regime em que eles só seriam julga dos pelo Cade depois de concluídos no mercado. Nunca tantas empresas apresentaram tantos negócios em tão pouco tempo. Apenas em 29 de maio, foram movimentados R\$ 10 bilhões em fusões e aquisições (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.28, grifei).

Consolidado, não se pode conceber a historiografia do CADE enquanto um processo meramente gradativo que parte da defesa da Economia popular no Estado Novo, a promoção da livre concorrência positivada no texto constitucional e regulamentações em diversas legislações. O percurso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica é um retrato das diversas fases do constitucionalismo e da história brasileira (Gomes Júnior, 2023).

Dessa forma, o CADE perpassou diversos regimes e governos, sofreu ora com a falta de respaldo, ora com a falta de melhor regulamentação de suas funções. O fato é que atualmente a Autarquia federal ganhou grande prestígio não somente no escopo nacional, mas também internacional (Carvalho; Ragazzo, 2013). Entender essas nuances institucionais, jurídicas, políticas, econômicas e sociais é salutar para se vislumbrar o fenômeno CADE sob um olhar macroscópico. Para além da mera atuação enquanto legítimo protetor da concorrência e perseguidor do abuso de poder econômico, a história do CADE também passa, de forma direta e indireta, pela busca incessante da promoção da ordem econômica constitucional.

5 CONCLUSÃO

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia que reflete os diferentes contextos constitucionais brasileiros, perpassando tanto regimes au-

toritários quanto regimes democráticos. A trajetória institucional desse Conselho está diretamente entrelaçada com a própria história constitucional, política, econômica, etc. do Brasil. Ao longo de mais de seis décadas de existência, o CADE foi moldado por diferentes conjunturas, transitando tanto por momentos de invisibilidade, tanto por momentos de protagonismo. Ressalta-se que o seu fortalecimento institucional não se deu de forma simples, mas sim ao longo de décadas de transformação social e política, atravessando inclusive às diferentes interpretações acerca da defesa econômica nos textos constitucionais e suas regulamentações.

No primeiro capítulo, demonstrou-se que a sementeira do antitruste remonta a defesa da Economia popular na década de 1930, com destaque à Constituição de 1937 e ao Decreto-Lei nº 869 de 1938. Esse período também marca um Estado autoritário, mas, ao mesmo tempo, intervencionista e desenvolvimentista, que começou a delinear o papel estatal na repressão aos abusos de poder econômico.

No segundo capítulo, deu-se enfoque na Constituição de 1946 enquanto ponto de inflexão. Promulgada em um contexto democrático, ela reafirmou o combate ao abuso do poder econômico como um dever constitucional, ainda que a regulamentação infraconstitucional só viesse anos depois, com a Lei nº 4.137 de 1962, após anos de engavetamentos de projetos de lei e discussões legislativas. Essa etapa também marca a transição da ideia de economia popular para a formulação de uma política concorrencial mais convergente com os atuais ditames antitruste.

Por fim, no terceiro capítulo, aprofundou-se no aspecto institucional do CADE posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, em que a livre concorrência é positivada como princípio da ordem econômica. Observou-se também que, a partir da década de 1990, com a edição das Leis nº 8.884 de 1994 e, posteriormente, da nº 12.529 de 2011, o CADE passa a exercer com maior robustez sua função repressiva e preventiva, ganhando reconhecimento nacional e internacional.

Conclui-se que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é um marco para a compreensão da ordem econômica brasileira, operando como reflexo das tensões entre o intervencionismo estatal e a regulação do mercado. Sua trajetória demonstra que a defesa da concorrência é um conjunto historiográfico complexo, com nuances políticas, sociais e econômicas, por exemplo, e historicamente atravessado por disputas normativas e institucionais. Assim, a análise historiográfica e constitucional do CADE permite visualizar não apenas a evolução institucional de uma autarquia federal, mas também os embates em torno da legítima manifestação/ aplicação da ordem econômica do Brasil.

FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY TO FREE COMPETITION: HISTORICAL MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)

ABSTRACT

In 2022, CADE (Administrative Council for Economic Defense) completed 60 years, consolidating its role in repressing the abuse of economic power and defending free competition. It is argued, however, that a historiography stemming from CADE should not begin with its creation by Law No. 4,137/1962, requiring a retrospective effort. This paper analyzes historical milestones of competition in Brazil, highlighting CADE's emergence and strengthening. The methodology employed was bibliographic research. Furthermore, the work of historians of law and bibliography extracted from CADE's official portal were used as theoretical references. It was evidenced that CADE's trajectory reflects different historical, institutional, political, social, constitutional, and economic contexts. Beyond its role as an overseer of the abuse of economic power, it acts directly and indirectly in seeking to promote the ideals of the constitutional economic order.

Keywords: CADE; historical milestones; popular economy; free competition.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BLOCH, Marc. **Apologia da história: ou o ofício do historiador**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938.** Define os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrei/1930-1939/decreto-lei-869-18-novembro-1938-350746-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.** Regula a repressão ao abuso de Poder Econômico. Brasília: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14137.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945.** Dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del7666.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991.** Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18158.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. A aplicação do antitruste no Brasil: o mito da falta de efetividade da lei de crimes contra a economia popular de 1938. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, ed. 2, p. 171-190, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/43940>.

Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. Autoritarismo e gênese antitruste: Francisco Campos e a imaginação concorrencial no Estado Novo. **História do Direito: RHD**, Curitiba, v. 2, ed. 3, p. 224-243, jun./dez. 2021b. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83145/45881>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. O sentido de “Economia Popular”: a origem do antitruste no Brasil nos anos 1930. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, ed. 1, p. 1-32, jan. / abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30971>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. **A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964**. 1. ed. São Paulo: Singular, 2020.

CABRAL, Mário André Machado. Silêncio na Historiografia Econômica Brasileira: a Legislação Concorrencial como Inovação Institucional (1937-1945). **Sequência**, Florianópolis, v. 42, p. 1-32, 2021a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/RBd4j7KqCGNWNyH4svV5MDr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/livro-50-anos/livro-defesa-da-concorrenca-no-brasil-50-anos.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DUVE, Thomas. Historia del derecho como historia del saber normativo. **Revista de Historia del Derecho** N° 63, enero-junio 2022.

GOMES JÚNIOR, Francisco Tarcísio Rocha; SANTIAGO FILHO, J. G. P. . Abuso de poder econômico na Constituição de 1988. **Revista Juridicidade Constitucional e Democracia**, v. 1, p. 181-198, 2024.

GOMES JUNIOR, Francisco Tarcísio Rocha. **O constitucionalismo como árvore viva de Wil Waluchow: entre emergência e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

LIMA, José Edmilson de Souza; LIMA, Erick Alan de; VARGAS, Tuany Baron de. O Conselho Administrativo da Defesa Econômica na Constituição Brasileira. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário -RDIET**, Brasília, v. 14, ed. 2, p. 557-583, jun./dez. 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/10362>. Acesso em: 25 jun. 2025.

OCTAVIANI, Alessandro. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontificia

Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/260/edicao-1/conselho-administrativo-de-defesa-economica---cade>. Acesso em: 12 jul. 2025.

RIBEIRO, Darcy. **Aos Trancos e Barrancos**: como o Brasil deu no que deu. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

A REFORMA TRIBUTÁRIA SOB A
PERSPECTIVA DA ECONOMIA DO
CUIDADO: UMA ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO
SOBRE PRODUTOS DE CUIDADO E
REPRODUÇÃO A PARTIR DO PROJETO
DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68/2024

*THE TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE
OF THE CARE ECONOMY: AN ANALYSIS OF TAXATION
ON CARE AND REPRODUCTIVE PRODUCTS BASED ON
COMPLEMENTARY BILL Nº 68/2024*

A REFORMA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA DO CUIDADO: UMA ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE PRODUTOS DE CUIDADO E REPRODUÇÃO A PARTIR DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68/2024¹

THE TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF THE CARE ECONOMY: AN ANALYSIS OF TAXATION ON CARE AND REPRODUCTIVE PRODUCTS BASED ON COMPLEMENTARY BILL Nº 68/2024

*Inara Adrielly Medeiros da Silva²
Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior³*

RESUMO

Com a Reforma Tributária de 2023, foram propostas medidas para reduzir a carga tributária que recai sobre as mulheres em razão da sua condição feminina e das atribuições domésticas que lhes são destinadas. Assim, este trabalho visa analisar as medidas apresentadas no Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 atinentes ao trabalho de cuidado. Desse modo, a metodologia partiu de uma pesquisa bibliográfica e legislativa, com análise qualitativa dos dados extraídos de pesquisas realizadas pelo IBGE. Concluiu-se ao fim, que as propostas representam um marco no combate à desigualdade de gênero se observadas as emendas sugeridas ao PLP.

Palavras-chave: trabalho de cuidado; gênero; reforma tributária; regressividade.

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2023, a Fundação Getúlio Vargas – FGV IBRE, divulgou um estudo demonstrando que, no Brasil, as mulheres dedicam até 25 horas por semana ao trabalho de cuidado, sendo 14 horas a mais que os homens que dedicam apenas cerca de 11 horas

¹Data de recebimento: 03/07/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

²Mestranda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). E-mail: inara15medeiros@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6969273047085798>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-5651-2933>.

³Professor Efetivo da graduação e do mestrado acadêmico em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Pós-doutorando e doutor em Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: tarcisio.rocha@ufersa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4675589766225743>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0988-890X>.

semanalmente (Epker; de Almeida, 2023). Nesse ínterim, o trabalho de cuidado engloba afazeres domésticos como a administração da casa, os filhos, os idosos e enfermos, sendo uma tarefa essencial para a manutenção da sociedade, mas que não é remunerada e ainda vem sendo atribuída, historicamente, de forma desproporcional para as mulheres.

Com efeito, esse fato se torna mais preocupante quando se observa que as mulheres chefes de família destinam parte de sua renda para arcar com os custos relacionados ao trabalho de cuidado, tais como os produtos ligados aos cuidados com a casa e os filhos, além dos produtos direcionados ao trabalho de reprodução. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de refletir acerca do sistema tributário brasileiro, e de como ele perpetua a desigualdade social e econômica no país, especialmente no que se refere ao consumo, uma vez que a maior parte da tributação atual é feita através dos tributos sobre bens e serviços, sendo resultado de um sistema tributário regressivo que caminha ao lado da desigualdade de gênero.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 que aprovou a Reforma Tributária, apontou possíveis avanços para a redução dos impactos que os tributos indiretos possuem sobre os produtos ligados ao trabalho de cuidado e à condição feminina. As medidas consistem na redução de alíquotas dos impostos incidentes sobre os produtos que são englobados pela economia do cuidado, e foram reguladas pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68/2024, que foi convertido na Lei Complementar nº 214/2025. Diante deste cenário, vê-se a oportunidade de analisar os vieses estruturais de gênero no atual sistema tributário brasileiro sob a perspectiva da economia do cuidado, que consistem na tributação regressiva sobre o consumo, especialmente sobre os produtos ligados ao trabalho de cuidado e de reprodução e à condição feminina.

Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar as diretrizes estabelecidas no PLP nº 68/2024, examinando como essas propostas poderão proporcionar mudanças positivas no sentido de onerar menos as mulheres, que correspondem à parcela da população brasileira mais afetada pela tributação regressiva sobre consumo. Em segundo plano, a fim de melhor analisar o tratamento conferido pela Reforma Tributária aos itens relacionados à economia do cuidado, buscou-se apresentar o cenário do trabalho de cuidado no Brasil, bem como, expor os vieses implícitos de gênero no sistema tributário nacional.

A metodologia empregada nesta pesquisa partiu, de uma pesquisa bibliográfica em trabalhos acadêmicos e livros que abordam a temática da tributação e do gênero, bem como utilizou-se de uma abordagem dialética indutiva que permite a generalização das informações obtidas, partindo de análises específicas sobre o tema em questão. Desse modo, a pesquisa abrangeu buscas nas bases de dados extraídos das pesquisas realizadas pelos órgãos oficiais do País, além de uma pesquisa legislativa na EC nº 132/2023, na Constituição Federal de 1988, no Código Tributário Nacional e no PLP nº 68/2024.

Por conseguinte, a justificativa desta pesquisa encontra respaldo na relevância social atual, ao tratar de um problema que afeta milhares de mulheres que enfrentam uma dupla jornada de trabalho e são impactadas pelo sistema tributário brasileiro de forma desproporcional em relação aos homens, apenas pela sua condição de ser mulher.

2 “ELES DIZEM QUE É AMOR, NÓS DIZEMOS QUE É TRABALHO NÃO REMUNERADO”

Ao tratar do trabalho doméstico, Silvia Federici (2019) aborda inicialmente que o trabalho, independentemente da categoria, é um mecanismo do sistema capitalista para manipulação e exploração do trabalhador, que não se trata de uma vontade natural das pessoas, mas uma necessidade para que se consiga viver em sociedade, diferente do trabalho doméstico que não se trata de necessidade, mas de uma das modalidades de trabalho mais violenta que o capitalismo já impôs a uma classe de trabalhadores.

Para Federici (2019), isto se deve ao fato de que, historicamente, o trabalho doméstico é imposto às mulheres como se fosse algo natural da sua existência e, portanto, não é reconhecido como trabalho, tampouco é remunerado. Uma vez que o capitalismo implantou a ideia de que o trabalho doméstico é uma tarefa naturalmente feminina, que leva as mulheres à plenitude, ficou mais fácil aceitar fazê-lo sem a devida remuneração. Essa articulação do sistema capitalista, foi invisibilizando socialmente o caráter de trabalho em si, e segue atuando como um óbice para que as mulheres possam combater tal injustiça (Federici, 2019). Assim, a autora ressalta que transformar o trabalho doméstico em um “ato de amor” é a forma que o sistema capitalista encontrou de conseguir trabalho de graça pelas mulheres.

Anne Posthuma (2021) relata que apesar de não ter sido atribuído um salário específico para o trabalho doméstico realizado no ambiente doméstico, houve uma grande visibilização internacional a respeito da denominada economia do cuidado. A autora aponta que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o trabalho de cuidado como remunerado e não remunerado, em que são abrangidas atividades diretas de cuidados com bebês, crianças e idosos e atividades indiretas de limpeza e preparo de alimentos.

Para além disso, é importante destacar que, a mulher negra no Brasil, nas palavras de Lélia Gonzalez (2020), é alvo de uma tripla discriminação, consubstanciada nos eixos de gênero, raça e classe, colocando-as no pior nível de opressão. A autora ressalta que na condição de empregada doméstica, a mulher negra passa por um processo que ressalta a sua condição de subordinação e inferioridade, o que é agravado pela questão da dupla jornada de trabalho. Se não estão trabalhando como empregadas domésticas, as

mulheres negras são submetidas a outros tipos de trabalho com baixa remuneração que Gonzalez intitula como “refúgios” referindo-se aos hospitais, supermercados e escolas, onde elas ocupam o cargo genericamente denominado de “servente”, e isso porque, a mulher negra é vista, historicamente, sob duas óticas: doméstica e mulata, o que reforça o papel negativo que é atribuído a elas no Brasil, decorrente da superexploração a alienação às quais estão sujeitas (Gonzalez, 2020).

Em 2018, o relatório global da OIT mostrava que não havia nenhum país em que o trabalho de cuidado fosse exercido de forma igual entre homens e mulheres, sendo estas últimas responsáveis pelo exercício de aproximadamente 76,2% do trabalho total não remunerado, conforme elucida Posthuma (2021). O trabalho que adentra a economia do cuidado engloba aqueles relacionados à educação e saúde, por exemplo, e o trabalho doméstico em si. Entretanto, o trabalho de cuidado não é economicamente reconhecido, não sendo calculado corretamente, tampouco registrado numa categoria específica de economia de cuidado, uma vez que ainda não há uma definição pacificada acerca dessa economia (Posthuma, 2021).

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide o trabalho doméstico e o trabalho de cuidado em categorias que são incluídas na categoria geral de “outras formas de trabalho”, conforme apontado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD (IBGE, 2022). Com efeito, o trabalho de cuidado é definido como aquele exercido pelo morador em prol de outros que não o possam fazer sozinhos, como as crianças e idosos, já o trabalho doméstico seria aquele realizado para si mesmo e para os outros moradores, abarcando tarefas para a manutenção da própria residência, tudo isso sem ensejar nenhum tipo de remuneração (IBGE, 2022).

A partir de uma análise interseccional sobre a pesquisa “Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil”, realizada pelo IBGE (2024), foi possível constatar que as mulheres pretas ou pardas despendiam 1,6 hora a mais por semana do que as mulheres brancas, sendo que, quando se observa os dados por classe de rendimento, o número sobe para 7,3 horas a mais de trabalho doméstico entre o percentual de 20% de mulheres com menores rendimentos do que as 20% com maiores rendimentos. Diante do baixo índice de participação das mulheres na força de trabalho formal, pode-se inferir que há uma relação direta com a alta taxa de horas dedicadas ao trabalho doméstico e de cuidado, destacando-se que as mulheres pretas ou pardas são as que menos participam do mercado de trabalho, e recebem as piores remunerações e cargos profissionais.

Outro dado interessante que se extrai da pesquisa realizada pelo IBGE, se refere a média semanal de horas dedicadas ao cuidado de pessoas e afazeres domésticos. Enquanto as mulheres dedicam cerca de 21 horas semanais neste trabalho não remun-

nerado, os homens dedicam apenas 11 horas (IBGE, 2021). Entretanto, quando os homens não estão trabalhando ou buscando emprego, o número sobe para apenas 12 horas semanais. Com base nesses índices, pode-se vislumbrar como as mulheres protagonizam o trabalho de cuidado, estejam ou não, exercendo outra atividade laboral fora do ambiente doméstico.

Figura 1 - Média de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos por sexo



Fonte: IBGE (2021)

3 VIESES ESTRUTURAIS DE GÊNERO NA TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA

Ante a distribuição desproporcional do trabalho de cuidado para às mulheres, vê-se a necessidade de expor o padrão de consumo e despesas relacionadas ao trabalho doméstico e de cuidado, de modo a investigar a presença de vieses implícitos e ainda estruturais de gênero engessados no sistema tributário brasileiro, que contribuem para a perpetuação da desigualdade social e econômica de gênero no país. Importante frisar que, para fins de análise e discussão dessa problemática, o gênero, a raça e a classe são indivisíveis, uma vez que, conforme afirma a pesquisadora Luiza Menezes (2023) não se pode deixar de lado que os impactos oriundos do sistema tributário afeta de forma desigual os homens e mulheres, as pessoas brancas e pretas, e de classe econômica diferente, demonstrando a necessidade de direcionar o olhar do legislador para esses eixos ao disciplinar uma nova norma que terá efeitos para todos.

Assim, para entender de que forma a tributação afeta cada indivíduo, é preciso analisar suas hipóteses de incidência, bem como, os regimes de tributação, quais sejam o progressivo e o regressivo. Nesse sentido, Thiago Feital (2018) explica que o regime progressivo de tributação consiste no aumento da alíquota do imposto na proporção do aumento da base de cálculo, a exemplo dos impostos diretos incidentes sobre a renda. Em contrapartida, na regressividade tributária as alíquotas aumentam conforme a base de cálculo diminui, o que implica na maior tributação sobre contribuintes de menor capacidade contributiva.

Muito embora a Constituição Federal de 1988 (CRFB) tenha estabelecido o princípio da igualdade (art. 5º, caput), visando combater desigualdades sociais e econômicas, e, ainda, a igualdade em matéria tributária (arts. 145, § 1º e 150, II), no intuito de promover a justiça fiscal, Feital (2018) destaca que no Brasil se observa uma afronta direta à Carta Magna, em decorrência de um sistema tributário regressivo que se concentra na tributação indireta sobre o consumo, onerando ainda mais as pessoas pobres, e como se verá mais adiante, especificamente às mulheres.

Com efeito, o que pode ser constatado é que a regressividade tributária possui maior impacto sobre as mulheres, e isso se deve ao fato de que elas ainda se encontram em posição econômica inferior em relação aos homens. Essa afirmativa fica evidente quando se observa a PNAD Contínua (IBGE, 2024), em que fica demonstrado que no ano de 2023, as mulheres empregadas tiveram um rendimento médio de 20,8% a menos que o dos homens trabalhadores. Ressalte-se que, desses dados, extrai-se que as mulheres negras são ainda mais afetadas, recebendo em média R\$ 1.117,00 enquanto os homens brancos recebem praticamente o dobro, sendo cerca de R\$ 2.167,00 (IBGE, 2024).

3.1 Análise da tributação incidente sobre os produtos relacionados ao trabalho reprodutivo e de cuidado e à condição feminina (Pré-Reforma)

De acordo com o que vem sendo exposto, é possível perceber que as mulheres tendem a possuir um padrão de consumo diferente dos homens, o que implica na maior oneração decorrente da tributação que recai sobre elas, devido a responsabilidade pelo trabalho de reprodução social e de cuidado, em que as mulheres despendem aproximadamente o dobro de horas semanais que os homens nesse tipo de trabalho, conforme se infere da Pnad Contínua (IBGE, 2022).

Desta feita, passará a ser analisada a tributação indireta sobre o consumo, quais sejam as alíquotas de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

(COFINS) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), conforme a essencialidade dos produtos ligados ao trabalho de reprodução social e de cuidado e à condição feminina (de Oliveira Menezes, 2023), antes das diretrizes propostas pela Reforma Tributária de 2023.

Para a análise, serão utilizados os índices de alíquota apresentados pela pesquisadora Luiza Menezes (2023) em sua dissertação de mestrado, cuja metodologia adotada consistiu na busca dos produtos na Tabela de Incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados (TIPI), bem como, das suas numerações correspondentes na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e, por fim, na pesquisa de estimativa de alíquota por NCM na ferramenta disponível na plataforma do Portal IOB *on-line*.

De início, examina-se a tributação sobre absorventes, coletores menstruais, absorventes para os seios e itens contraceptivos (produtos relacionados à fisiologia feminina). Conforme os dados apresentados por Menezes (2023), a alíquota dos absorventes menstruais e para os seios chega aproximadamente a 27,25%, contando com alíquota zero de IPI em ambos os casos. Já em relação aos coletores menstruais, muito embora eles possuam função semelhante à dos absorventes, observa-se uma alíquota aproximada de 33,75%, sendo o IPI correspondente a 6,5% desse valor.

Figura 2 - Taxa de incidência de tributos indiretos sobre absorventes, tampões e coletores menstruais, absorventes para seios, fraldas infantis e geriátricas

Produto	NCM	Descrição do item na TIPI	IPI	PIS/ Cofins	ICMS	Total
Absorventes menstruais e tampões; absorventes para seios; fraldas infantis	9619.00.00	Absorventes (pensos) e tampões higiênicos, cueiros, fraldas e artigos higiênicos semelhantes, de qualquer matéria	0%	9,25%	18%	27,25%
Fraldas geriátricas do Programa Farmácia Popular	9619.00.00	Absorventes (pensos) e tampões higiênicos, cueiros, fraldas e artigos higiênicos semelhantes, de qualquer matéria	0%	9,25%	0%	9,25%
Fraldas geriátricas fora do Programa Farmácia Popular	9619.00.00	Absorventes (Pensos) e tampões higiênicos, cueiros, fraldas e artigos higiênicos semelhantes, de qualquer matéria	0%	9,25%	18%	27,25%
Coletores menstruais	3924.90.00	Plásticos e suas obras – Serviços de mesa, artigos de cozinha, outros artigos de uso doméstico e artigos de higiene ou de toucador, de plástico. – Outros	6,5%	9,25%	18%	33,75%
Espunja de maquiagem	9616.20.00	Borlas ou esponjas para pós ou para aplicação de outros cosméticos ou de produtos de toucador	0%	9,25%	18%	27,25%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023).

Com relação aos métodos contraceptivos que garantem os direitos sexuais, igualmente essenciais como os anteriormente citados, verificou-se uma alarmante disparidade, na medida em que, os preservativos (masculinos e femininos) possuem uma alíquota total de 9,25%, ao passo que, as pílulas anticoncepcionais e os dispositivos intrauterinos (DIU) hormonal possuem alíquotas de 30%, destacando-se ainda, que, sobre o DIU no material de cobre recai ainda um IPI de 5,2%, totalizando uma alíquota de 32,45% (de Oliveira Menezes, 2023).

Figura 3 - Taxa de incidência de tributos indiretos sobre métodos contraceptivos

Produto	NCM	Descrição do item na TIPI	IPI	PIS/Cofins	ICMS	Total
Preservativos	4014.10.00	Preservativos	0%	9,25%	0%	9,25%
Pílulas anticoncepcionais ¹¹⁴ e DIU hormonal	3006.60.00	Preparações químicas contraceptivas à base de hormônios, de outros produtos da posição 29.37 ou de espermicidas	0%	12%*	18%	30%
DIU de cobre	9018.90.99	Outros instrumentos e aparelhos – Outros	5,2%	9,25%*	18%	32,45%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023).

Em continuidade, avalia-se a tributação incidente sobre os produtos relacionados à reprodução em si e ao trabalho de cuidado. As pomadas preventivas de assaduras e pomadas hidratantes de mamilos durante a amamentação possuem uma alíquota total de 37%; os lenços umedecidos e os talcos para prevenir assaduras em bebês, idosos ou pessoas com deficiência, possuem alíquotas totais de 33,75% e 45,3% respectivamente (de Oliveira Menezes, 2023).

Figura 4 - Taxa de incidência de tributos indiretos sobre pomadas preventivas de assaduras, cera de proteção de mamilos e lenços umedecidos

Produto	NCM	Descrição do item na TIPI	IPI	PIS/Cofins	ICMS	Total
Pomadas preventivas de assaduras e pomadas hidratantes de mamilos durante amamentação	3404.90.21	Ceras artificiais e ceras preparadas – À base de vaselina e álcoois de lanolina (eucerina anidra)	9,75%	9,25%	18%	37%
Cera automotiva	3405.30.00	Preparações para dar brilho a pinturas de carroçarias e produtos semelhantes, exceto preparações para dar brilho a metais	6,5%	9,25%	18%	33,75%
Lenço umedecido	3401.11.90	Outros	3,25%	12,5%	18%	33,75%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023).

As alíquotas incidentes sobre os bicos de mamadeiras e protetores de mamilo para amamentação chegam em 33,75%, e os sutiãs de amamentação possuem alíquota total de 27,25%. Já em relação a vestuários e acessórios de algodão para bebês e os veículos para transportes de bebês, itens que, conforme ressalta Menezes (2023), não possuem relação direta com a condição feminina e são inerentes ao trabalho de cuidado realizado majoritariamente pelas mulheres, verifica-se uma alíquota de 27,25% e 33,75% respectivamente.

Figura 5 - Taxa de incidência de tributos indiretos sobre bico para mamadeira e bico adaptador de mamilos para amamentação

Produto	NCM	Descrição do item na TIPI	IPi	PIS/ Cofins	ICMS	Total
Bico para mamadeira e protetor de mamilo para amamentação	3924.90.00	Serviços de mesa, artigos de cozinha, outros artigos de uso doméstico e artigos de higiene ou de toucador, de plástico – Outros	6,5%	9,25%	18%	33,75%
Pote de água para cães	3924.90.00	Serviços de mesa, artigos de cozinha, outros artigos de uso doméstico e artigos de higiene ou de toucador, de plástico – Outros	6,5%	9,25%	18%	33,75%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023).

Figura 6 - Taxa de incidência de tributos indiretos sobre vestuário e acessórios de algodão para bebês e sutiã para amamentação

Produto	NCM	Descrição do item na TIPI	IPi	PIS/Cofins	ICMS	Total
Vestuário e acessórios de algodão para bebês	6111.20.00	Vestuário e seus acessórios, de malha, para bebês. – De algodão	0%	9,25%	18%	27,25%
Sutiã de amamentação	6212.10.00	Sutiãs e bustiês	0%	9,25%	18%	27,25%
Cinta modeladora	6212.20.00	Cintas e cintas-calças	0%	9,25%	18%	27,25%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023).

A Constituição de 1988, em seu art. 7º, IV, estabelece, como necessidades básicas, dentre outras, a saúde e higiene, ressaltando a essencialidade dos produtos que pertencem a essa categoria, consoante enunciado por Menezes (2023). Paralelo a isto, o texto constitucional também prevê, no art. 229, o dever de cuidado e assistência aos filhos e destes últimos para com os pais, não sendo razoável que o sistema tributário penalize os responsáveis pelo cuidado ao onerar significativamente os produtos ligados a este trabalho não remunerado, em especial as mulheres sobre as quais recai essa responsabilidade socialmente imposta (de Oliveira Menezes, 2023).

Conforme amplamente demonstrado, a tributação regressiva sobre o consumo, em especial sobre os produtos ligados ao trabalho de reprodução e de cuidado, expõe o viés de gênero e raça que são estruturais no sistema tributário brasileiro. Por consequência disto, e em cumprimento ao princípio da seletividade, Luiza Menezes (2023) aduz que os produtos supracitados devem ser tributados como bens essenciais lhes sendo aplicada alíquotas reduzidas, e também, que sejam fornecidos de forma gratuita pelo SUS, na medida em que se puder realizar.

4 CONTROVÉRSIAS NO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68/2024

Em dezembro de 2023 o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 132 dando início a Reforma Tributária, que apresentou potenciais avanços relacionados à redução dos impactos da tributação sobre os produtos ligados ao trabalho de reprodução e de cuidado, os quais serão discutidos mais adiante. O grande destaque da EC nº 132/23 é a criação do Imposto Sobre Valor Agregado (IVA), que extingue o PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS, unificando por fim estes 5 (cinco) tributos sobre consumo com a criação do Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), que será de competência estadual, municipal e do distrito federal, e a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal (Machado Segundo, 2024). Ambos os tributos serão regulados pela Lei Complementar nº 214/2025, sancionada em janeiro de 2025.

Com efeito, este tópico visa apresentar uma análise geral das despesas familiares considerando os eixos de gênero, de classe e de raça. Para tanto, foram utilizados os dados extraídos das pesquisas realizadas pelo IBGE, pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), e pela pesquisadora Luiza Menezes (2023). Em sequência, serão apresentadas as propostas da reforma tributária no tocante aos tributos incidentes sobre os produtos relacionados ao trabalho de cuidado, bem como algumas considerações sobre o texto do PLP nº 68/2024, e as propostas de alterações apresentadas no Senado.

Iniciando a análise das despesas familiares e os padrões de consumo entre homens e mulheres e seus respectivos impactos, ressalta-se, consoante o DIEESE, que no ano de 2022, de 75 milhões de lares brasileiros, 50,8% eram de famílias chefiadas por mulheres, o que correspondia a 38,1 milhões de lares, sendo que dessa parcela, as mulheres negras lideravam 21,5 milhões. Em relação à renda familiar, os lares liderados por mulheres registravam uma renda média de R\$2.833, enquanto as famílias compostas por casais recebiam por volta de R\$4.987. Esses dados se tornam mais inquietantes quando se observa que as famílias monoparentais chefiadas por mulheres com filhos possuíam uma renda per capita em torno de R\$789, em contraponto no arranjo familiar masculino a renda era de R\$1.198 (DIEESE, 2022).

As famílias de renda mais baixa do país destinam uma parcela significativa de sua renda para gastos com saúde e educação, representando cerca de metade da renda final nos 10% mais pobres do país, conforme constata-se da Nota de Política Econômica nº 049, emitida pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made-USP). O que se observa é que os recursos públicos atinentes à saúde e educação possuem caráter progressivo, considerando-se que tendem a ter menos impactos financeiros conforme a renda das famílias vai aumentando (Gomes; Marques; Silveira, 2024). E quando se discute sobre famílias chefiadas por mulheres negras, ainda de acordo com o Made-USP, tem-se um valor de aproximadamente 25% da renda destinada aos custos com educação e saúde, ao passo que nas famílias chefiadas por mulheres brancas, esse percentual cai para 12,5%, sendo um valor ainda menor quando a liderança familiar é feita por homens brancos (Gomes; Marques; Silveira, 2024).

Ao analisar os dados referentes às despesas familiares referente ao consumo, divulgados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018), realizada pelo IBGE, verifica-se que nas famílias com renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos, 92,6% desse montante era destinado às despesas de consumo, enquanto que nas famílias com renda acima de 25 (vinte e cinco) salários mínimos, o consumo alcança apenas 66,3% desse valor. Além disso, observou-se que a média de custos com despesas de consumo entre pessoas brancas gira em torno de R\$1.833,47, ao passo que esse número em pessoas pretas e pardas cai para R\$1.020,96 (IBGE, 2020).

O que se extrai dos dados expostos acima, é que as famílias de menor renda no país tendem a destinar quase todo o seu rendimento em despesas com consumo para a própria sobrevivência, que recebe uma alta incidência de tributos indiretos, além de também ter um gasto maior com despesas essenciais como educação e saúde, conforme elucidado por Menezes (2023).

Essa condição social é reflexo da regressividade tributária que possui menor impacto sobre as famílias de maiores rendas, estas que podem gastar mais com investimentos pessoais, por exemplo, e é de se destacar que esses impactos são maiores quando as pessoas negras figuram nas famílias: enquanto famílias chefiadas por pessoas pretas ou pardas gastam em média R\$ 18,35 por mês com lazer ou viagens, as famílias lideradas por brancos gastam o dobro desse valor (Barros, 2021).

4.1 Das despesas referentes ao trabalho de reprodução e de cuidado

O que vem sendo demonstrado até aqui é a forma diferenciada em que as mulheres são impactadas com os tributos em relação aos homens. Ainda que as mulheres estejam em um trabalho bem remunerado, elas ainda terão gastos adicionais relacionados ao

trabalho de cuidado combinado com as despesas essenciais inerentes a sua condição feminina, a exemplo de gastos com gravidez, parto e amamentação, o que vai refletir diretamente nas famílias chefiadas por mulheres que tem a responsabilidade de sustentarem a si mesmas e aos outros.

A POF (2017-2018) mais recente, não apresenta de forma detalhada todas as despesas relacionadas ao trabalho de cuidado e de reprodução em si, mas permite avaliar os diferentes padrões de consumo entre famílias chefiadas por homens e chefiadas por mulheres, conforme pode-se observar na tabela a seguir, elaborada por Menezes (2023), com base nos microdados da POF 2017-2018.

Figura 7 - Distribuição da despesa monetária e não monetária per capita por sexo da pessoa de referência da família, segundo os tipos de despesa (%) – POF 2017-2018

Tipos de despesa selecionados	Distribuição da despesa monetária e não monetária familiar per capita mensal, por características selecionadas da pessoa de referência da família (%) Brasil		
	Sexo da pessoa de referência		
	Homem	Mulher	Comparação entre mulheres e homens*
DESPESA TOTAL	100,00%	100,00%	
DESPESAS CORRENTES	92,2%	93,5%	1,4%
DESPESAS DE CONSUMO	79,8%	83,0%	4,0%
ALIMENTAÇÃO	13,9%	14,7%	5,9%
HABITAÇÃO	28,0%	32,4%	15,7%
Aluguel	14,2%	16,6%	16,6%
Serviços e taxas	7,0%	8,1%	15,5%
Energia elétrica	2,3%	2,7%	16,5%
Gás doméstico	0,8%	0,9%	24,0%
Água e esgoto	0,9%	1,2%	28,3%
Manutenção do lar	2,5%	3,0%	19,9%
Artigos de limpeza	0,5%	0,5%	12,5%
Mobiliário e artigos do lar	1,4%	1,5%	9,6%
Eletrodomésticos	1,3%	1,4%	8,1%
VESTUÁRIO	3,3%	3,6%	8,6%
Roupa de homem	0,9%	0,7%	-22,3%
Roupa de mulheres	0,9%	1,3%	36,6%
Roupa de criança	0,5%	0,5%	1,7%
Tecidos e armarinho	0,0%	0,0%	34,5%
TRANSPORTE	15,8%	12,5%	-21,3%
Urbano	1,1%	1,7%	51,7%
Gasolina – veículo próprio	3,4%	2,5%	-25,8%
Manutenção e acessórios	1,9%	1,4%	-24,8%
Aquisição de veículo	6,2%	4,4%	-30,0%
HIGIENE E CUIDADOS PESSOAIS	2,8%	3,2%	14,8%
Perfume	0,8%	0,9%	14,5%
Produtos para cabelo	0,3%	0,4%	27,6%
Sabonete	0,2%	0,2%	14,2%
Instrumentos e produtos de uso pessoal	1,5%	1,7%	12,1%
ASSISTÊNCIA À SAÚDE	6,2%	7,0%	13,6%
Remédios	2,7%	3,3%	23,2%
Plano seguro saúde	2,1%	2,0%	-6,3%
EDUCAÇÃO	3,9%	3,5%	-9,6%
Cursos regulares	1,3%	1,0%	-27,5%
Cursos superiores	1,1%	1,0%	-9,9%
Livros didáticos e revistas técnicas	0,2%	0,3%	26,2%
Artigos escolares	0,2%	0,2%	4,4%
RECREAÇÃO E CULTURA	2,1%	2,1%	1,8%
FUMO	0,3%	0,4%	22,2%
SERVIÇOS PESSOAIS	1,0%	1,2%	17,6%
DESPESAS DIVERSAS	2,5%	2,3%	-5,0%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	12,4%	10,6%	-14,8%
Impostos	5,1%	3,9%	-22,3%
Contribuições trabalhistas	3,6%	3,2%	-12,2%
Previdência privada	0,3%	0,2%	-12,7%
AUMENTO DO ATIVO	4,5%	3,2%	-28,6%
Imóvel (aquisição)	3,1%	2,0%	-36,5%
Outros investimentos	0,0%	0,0%	-48,8%
DIMINUIÇÃO DO PASSIVO	3,2%	3,2%	-0,7%
Empréstimo	2,3%	2,5%	10,3%
Prestação de imóvel	1,0%	0,7%	-26,3%

Fonte: DE OLIVEIRA MENEZES (2023)

De início, verificando as categorias das despesas de consumo já é possível perceber que as famílias chefiadas por mulheres despendem mais renda que as famílias chefiadas por homens com as despesas referentes a: alimentação (5,9% a mais), habitação (15,7% a mais), assistência à saúde (13,6% a mais) e higiene e cuidados pessoais (14,8% a mais). Todas essas despesas estão diretamente ligadas aos trabalhos de cuidado, de produção e à condição feminina, sendo importante ressaltar que as mulheres predominam no tocante aos gastos e nas horas de trabalho que, ressalte-se, não é remunerado.

Luiza Machado (2023) chama atenção para o fato de que a categoria de higiene e cuidados pessoais abarca itens essenciais e itens considerados supérfluos, que podem encobrir os diferentes padrões de consumo entre homens e mulheres, sendo necessário atentar-se para as subcategorias e observar que estão inclusos itens de uso pessoal como os absorventes, por exemplo, que evidenciam como o gênero pode influenciar no consumo.

Cabe destacar ainda que, os lares chefiados por mulheres despendem mais com transporte público urbano que as famílias lideradas por homens, que possuem mais despesas com gasolina, manutenção e aquisição de veículo próprio. Além disso, enquanto as famílias chefiadas por homens tendem a gastar mais com planos de saúde, as famílias lideradas pelas mulheres despendem mais de sua renda com remédios, demonstrando mais uma vez que, o trabalho de cuidado atribuído às mulheres determina padrões de consumo diferentes dos homens (de Oliveira Menezes, 2023).

Em suma, o fato de as mulheres possuírem diferentes padrões de consumo dos homens, em decorrência do trabalho de cuidado e ainda da sua própria condição feminina, corrobora a tese de que existe um viés implícito de gênero que é também estrutural no sistema tributário brasileiro, uma vez que recai sobre as mulheres uma considerável carga de trabalho não remunerado e os respectivos gastos relacionados a ele (de Oliveira Menezes, 2023), que possuem uma tributação mais elevada e injusta quando considerados os aspectos de gênero.

4.2 Análise das propostas da Reforma Tributária

Em 2024, estava em fase de apreciação pelo Senado Federal o PLP nº 68/2024 que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS que constituem o objeto de discussão deste trabalho. O IBS é de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 156-A da CRFB/88, e incidirá sobre bens materiais e imateriais (inclusive direitos), sobre serviços e sobre a importação de bens materiais e imateriais. Já a CBS, se trata de uma contribuição que também visa financiar a seguridade social, e será de competência da União conforme o art. 195, V, da CRFB/88.

Nesse ínterim, a primeira medida que convém a ser discutida do PLP nº 68/2024 é o regime diferenciado do IBS e da CBS. Os regimes diferenciados de tributação ficam instituídos aplicando-se alíquotas reduzidas ou, ainda, com a concessão de créditos presumidos visando equilibrar a arrecadação com o respectivo ajuste nas alíquotas do IBS e CBS.

Nesse contexto, foi estabelecida a redução em 60% (sessenta por cento) das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre bens e serviços, destacando-se os que interessam a temática de análise desta pesquisa, adiante:

Art. 117. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com os seguintes bens e serviços, desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo:

(...)

VI - produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;

(...)

VIII - produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda;

E ainda, os artigos 123 e 125 do Projeto de Lei em comento:

Art. 123. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a venda dos seguintes produtos de cuidados básicos à saúde menstrual:

I - tampões higiênicos classificados no código 9619.00.00 da NCM/SH;

II - absorventes higiênicos internos ou externos, descartáveis ou reutilizáveis, e calcinhas absorventes classificados no código 9619.00.00 da NCM/SH; e

III - coletores menstruais classificados no código 9619.00.00 da NCM/SH.

Parágrafo único. A redução de alíquotas prevista no caput somente se aplica aos produtos de cuidados básicos à saúde menstrual que atendam aos requisitos previstos em norma da Anvisa.

(...)

Art. 125. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a venda dos produtos de higiene pessoal e limpeza relacionados no Anexo IX, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH.

Em relação aos produtos de cuidados básicos à saúde menstrual e de higiene pessoal, observa-se uma potencial contribuição para a garantia do acesso à dignidade menstrual, reconhecendo a essencialidade desses bens, uma vez que amplia o acesso a eles e aos produtos de higiene pessoal e limpeza, itens que integram diretamente o trabalho de cuidado com a casa, com o adendo de ser direcionado a famílias de baixa renda, o que reduz os efeitos da regressividade tributária contra as mulheres.

Em sequência, aponta-se a redução das alíquotas em 60% (sessenta por cento) para a prestação dos serviços médicos e venda de medicamentos, dispostos nos art. 119 e 122, respectivamente, do PLP nº 68/2024, com destaque para a possibilidade de alteração do dispositivo para inclusão de novos medicamentos, a saber:

Art. 122. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a venda dos medicamentos relacionados no Anexo VI, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH.

(...)

I - no Anexo VI, de medicamentos inexistentes na data de publicação da revisão anterior e cujos aprimoramento terapêutico e relação custo-efetividade positiva tenham sido constatados pela Conitec/MS;

II - no Anexo VII, de composições de que trata o § 2º inexistentes na data de publicação da revisão anterior e que sirvam às mesmas finalidades daquelas já contempladas.

Essa medida também afetará positivamente as mulheres responsáveis pelo trabalho de cuidado e de reprodução, uma vez que tanto os serviços médicos quanto os medicamentos em si fazem parte das despesas referentes a esse tipo de trabalho, conforme demonstrado ao longo deste trabalho.

Outra determinação significativa do PLP foi a redução das alíquotas do IBS e da CBS a zero, em casos específicos, funcionando como uma espécie de isenção, nos termos do art. 9º, § 3º, II, alínea “a”, da EC 123/23, veja-se:

Art. 132. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com os seguintes bens e serviços, desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo:

(...)

III - medicamentos;

IV - produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;

(...)

Art. 136. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a venda à administração pública direta, autarquias e fundações públicas dos produtos de cuidados básicos à saúde mensal de que trata o art. 123.

Outra sistemática bastante relevante apresentada pelo PLP é o modelo de “*cashback*” que consiste na devolução do IBS e da CBS para as famílias de baixa renda. O art. 100 e seguintes determina as condições para a devolução dos tributos:

Art. 100. Serão devolvidos, nos termos e limites previstos neste Capítulo, para pessoas físicas que forem integrantes de famílias de baixa renda:

I - a CBS, pela União; e

II - o IBS, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 101. O destinatário das devoluções previstas neste Capítulo será aquele responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, conforme o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou por norma equivalente que a suceder, e que observar, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuir renda familiar mensal per capita declarada de até meio salário-mínimo nacional;

II - ser residente em território nacional; e

III - possuir inscrição ativa no CPF.

§ 1º O destinatário será incluído de forma automática na sistemática de devoluções, podendo, a qualquer tempo, solicitar a sua exclusão.

Parte dos tributaristas que participaram do GT que elaborou o PLP nº 68/2024 entende que a proposta do *cashback* é melhor que zerar a alíquota nos alimentos, em virtude da possibilidade dele ser direcionado exatamente para aqueles que precisam, garantindo que tal benefício será devidamente repassado, já que exige a solicitação de nota fiscal. Luiz Carlos Haully, deputado federal filiado ao partido “Podemos”, defende que o *cashback* é melhor do que a alíquota zero, devido esta última beneficiar os mais ricos, e afirma ainda que os testes com o *cashback* da CBS serão iniciados em 2027, com a duração de um ano de teste, e, poderão mudar o posicionamento dos demais parlamentares que defendem a alíquota reduzida (Câmara dos Deputados, 2024).

Em síntese, o que se constata até aqui é que as alterações trazidas pela reforma não se tratam de benefícios que integrarão a realidade imediata dos brasileiros, e que conforme

será discutido em seguida, necessitam de uma fiscalização efetiva para que seja garantido o devido acesso do consumidor final a essas medidas, ficando ampliado o acesso de produtos essenciais para as famílias de baixa renda, em especial as mulheres chefes dessas famílias que são as mais afetadas pela tributação sobre o consumo.

4.3 Considerações sobre o Projeto de Lei Complementar nº 68/2024

É incontestável que as disposições contidas no PLP nº 68/2024 representavam grandes avanços na atenuação das disparidades de gênero no Brasil, entretanto, existiam algumas oportunidades de melhorias no projeto. Nesse sentido, o Grupo de Estudos de Tributação e Gênero da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP apresentou propostas de alteração ao PLP em comento, o que foi articulado com a senadora Zenaide, procuradora da bancada feminina e responsável por apresentar as emendas no Senado.

A primeira proposta a ser destacada consiste na alteração da redação dada ao *caput* do art. 138 do PLP em questão, que atualmente se encontra redigida na forma que se segue:

Art. 138. Desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo, ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com os seguintes bens e serviços:

Na proposta, foi sugerida a nova redação a seguir bem como a inclusão do inciso IX:

Art. 138. Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com os seguintes bens e serviços, desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo:
(...)
IX – fraldas infantis e geriátricas.

A justificativa da emenda reconheceu a essencialidade do trabalho de cuidado para a manutenção da vida humana, sendo as mulheres as mais afetadas pelos gastos decorrentes com esse tipo de trabalho, o que ampara a inclusão das fraldas na redução das alíquotas, reconhecendo também se tratar de itens essenciais (Brasil, 2024).

Em continuidade, a segunda proposta trata da fiscalização periódica da aplicação das alíquotas reduzidas, em especial as que se referem aos itens de higiene menstrual e de consumo das famílias de baixa renda, para que seja garantida a sua efetiva aplicação e retorno ao consumidor final. Além disso, requer-se a criação de canais de denúncias específicos para os consumidores quando não houver a redução no preço dos produtos em comento (Brasil, 2024).

Tais medidas se justificam pelo fato de que, sem a fiscalização na aplicação da redução das alíquotas, os fabricantes poderão aumentar o valor final dos produtos ao longo dos anos ou ainda, crescer a margem de lucro de forma injusta, o que reflete diretamente no acesso dos consumidores ao benefício em questão. Dessa forma, a fiscalização deve garantir a permanência do acesso aos produtos com a tributação reduzida de maneira que a regressividade tributária sobre o consumo venha a ser abatida (Brasil, 2024).

Finalmente, a última proposta versa sobre a avaliação quinquenal da legislação do IBS e da CBS, e visa a inclusão de parágrafos ao artigo 467, no sentido de: 1 – analisar os impactos desses regimes na promoção da igualdade entre homens e mulheres, especificando que são de diferentes grupos étnico-raciais; 2 – incluir consultas e audiências públicas em que participem os representantes da sociedade civil e especialistas no que tange às desigualdades entre homens e mulheres de diversos grupos étnico-raciais; e 3 – a divulgação e disponibilização do relatório final da avaliação ao público (Brasil, 2024).

Com efeito, tal proposta ressalta a importância da inclusão dos termos na redação da lei, que especifiquem a promoção da igualdade entre homens e mulheres de diferentes grupos étnico-raciais, para que fique evidenciada a desigualdade estrutural persistente no País. E não é só, pois com as consultas e audiências públicas, as pessoas mais impactadas pelas políticas tributárias em discussão poderão participar ativamente na busca por medidas justas para as minorias afetadas (Brasil, 2024).

A transparência das informações acerca do desenvolvimento econômico resultante da aplicação das medidas citadas até aqui, permitem avaliar as mudanças nos padrões de consumo, em especial das mulheres, para que seja possível fazer os ajustes necessários e, ainda, contribuem para que haja um controle social mais efetivo a partir do acompanhamento da implementação das medidas pela sociedade civil e demais setores da sociedade (Brasil, 2024).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho possui o propósito principal de analisar as diretrizes propostas pela Reforma Tributária de 2023, sob a perspectiva do trabalho de cuidado e de reprodução, de modo a averiguar seus benefícios e as propostas de revisões no texto da lei para que produza efeitos que abarque a maior parte dos atuais problemas enfrentados pela população brasileira, em especial as mulheres. Para tanto, a pesquisa partiu, inicialmente, da exposição dos efeitos da regressividade tributária sobre o consumo, que recai de forma desproporcional para as mulheres, posto que, a oneração maior sobre o consumo e menor sobre a renda, constitui maior agravante para aquelas que ainda lutam pela igualdade salarial no país.

Esse cenário se agrava quando se observa que as mulheres são as responsáveis, majoritariamente, pelo trabalho de cuidado e de reprodução que, destaque-se, não é remunerado, em decorrência da divisão sexual do trabalho que historicamente impôs tal responsabilidade para elas, dificultando o seu acesso e permanência no mercado de trabalho devido às dificuldades oriundas da dupla jornada de trabalho. Desse modo, examinou-se os produtos consumidos que estão relacionados a estes tipos de trabalho, ficando evidenciado que as mulheres possuem despesas muito superiores às dos homens, especialmente quando estão na posição de chefes de família.

Nesse contexto, foram analisados os dados estatísticos relacionados ao comparativo de despesas entre homens e mulheres, bem como, das alíquotas que incidem sobre os produtos que estão ligados ao trabalho de cuidado e de reprodução, cujas informações foram extraídas das pesquisas realizadas pelo IBGE e por Luiza Menezes, expondo ao final que a alta carga tributária incidente sobre esses produtos, prejudica desproporcionalmente às mulheres a quem recai a responsabilidade pelo trabalho de cuidado e suas respectivas despesas.

Observou-se que, as medidas dispostas no Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 certamente representam avanços significativos para a redução da desigualdade de gênero ocasionada pela tributação regressiva sobre o consumo, muito embora estas diretrizes necessitem de revisões no texto da lei para que possam ser efetivadas de forma mais benéfica para todos.

Constatou-se então, a partir das propostas de emenda apresentadas pelo Grupo de Estudos de Tributação e Gênero da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP, por intermédio da senadora Zenaide, a necessidade da inclusão das fraldas infantis e geriátricas na lista de itens que terão a alíquota zerada sobre IBS e CBS, em virtude da essencialidade desses produtos para a manutenção do trabalho de cuidado. Em sequência, relevante destacar que a redução das alíquotas somente produzirá os efeitos esperados mediante a fiscalização periódica de sua implementação, para garantir que estes benefícios sejam regularmente repassados ao consumidor final, evitando que os fabricantes apenas aumentem o valor final de seus produtos com o decorrer do tempo, razão pela qual também deverão ser criados canais de denúncias específicos para os consumidores denunciarem a não redução dos valores de tais produtos.

Com efeito, outra revisão sugerida no texto da lei, é a de implementar uma avaliação quinquenal que analise os impactos do regime do IBS e da CBS na promoção da igualdade entre homens e mulheres, o que deverá compreender consultas e audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e especialistas no que tange às desigualdades entre homens e mulheres de diversos grupos étnico-raciais.

Finalmente, ficou demonstrado que as diretrizes propostas no texto do PLP nº

68/2024 se combinadas com as alterações mencionadas anteriormente, poderão, em conjunto, promover a redução dos vieses estruturais de gênero e de raça no sistema tributário brasileiro, embora ainda não possam eliminá-los por completo. Espera-se que a partir desse trabalho, seja possível ampliar as discussões acerca dos vieses de gênero estruturais na tributação sobre o consumo, trazendo visibilidade ao tema que, embora já possua diversos estudos, precisa de ainda mais atenção dado o cenário atual de transição da reforma tributária.

THE TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF THE CARE ECONOMY: AN ANALYSIS OF TAXATION ON CARE AND REPRODUCTIVE PRODUCTS BASED ON COMPLEMENTARY BILL N° 68/2024

ABSTRACT

With the 2023 Tax Reform, measures were proposed to reduce the tax burden imposed on women due to their female condition and the domestic responsibilities traditionally assigned to them. Accordingly, this study aims to analyze the measures set forth in Complementary Bill N° 68/2024 related to care work. The methodology was based on bibliographic and legislative research, with a qualitative analysis of data extracted from surveys conducted by IBGE. It was concluded that the proposals represent a milestone in combating gender inequality, provided that the amendments suggested to the Complementary Bill are taken into account.

Keywords: work care; gender; tax reform; regressiveness.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. **Famílias chefiadas por brancos gastam quase o dobro com lazer do que pretos ou pardos. Estatísticas Sociais**, 19 ago. 2021. Atualizado em 30 set. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31400-noticia-pof-lazer#:~:text=Em%20fam%C3%ADlias%20chefiadas%20por%20mulheres,essa%20diferen%C3%A7a%20%C3%A9%20ainda%20maior>. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei n° 5172**, de 25 de outubro de 1966. Brasília, 25. out. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

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

Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132**, de 20 de dezembro de 2023: Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Emenda 00459-U**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9782070&ts=1734963315140&disposition=inline>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Inteiro teor. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 23 ago. 2024.

CABRAL, U. **Estatísticas de Gênero: Mulheres pretas ou pardas gastam mais tempo em tarefas domésticas, participam menos do mercado de trabalho e são mais afetadas pela pobreza**. [online]. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39358-mulheres-pretas-ou-pardas-gastam-mais-tempo-em-tarefas-domesticas-participam-menos-do-mercado-de-trabalho-e-sao-mais-afetadas-pela-pobreza>. Acesso em: 18 set. 2024.

CNN. **Cashback: saiba como funcionará a devolução de impostos da reforma tributária**. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/cashback-saiba-como-funcionara-a-devolucao-de-impostos-da-reforma-tributaria/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

DE OLIVEIRA MENEZES, L M. **Tributação e desigualdades de gênero e raça: vieses de gênero na tributação sobre produtos ligados ao trabalho de cuidado e à fisiologia feminina**. 2023.

DIEESE. **Boletim Especial: 8 de março - Dia da Mulher**. Março de 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/mulheres2023.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

EPKER, E; DE ALMEIDA, F. Economia do cuidado: mulheres são responsáveis por mais de 75% do trabalho não remunerado. **Forbes Brasil**, 06 nov. 2023. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2023/11/economia-do-cuidado-mulheres-sao-responsaveis-por-mais-de-75-do-trabalho-nao-remunerado/>. Acesso em: 09 out. 2024.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. [S. l.]: Elefante, 2019.

FEITAL, T. Á. **Subjetividade e direito tributário: teorias da equidade na tributação e o sujeito do direito tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/downloads/Subjetividade-e-Direito-Tributario-Thiago-Alvares-EB.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

GOMES, J. P. de F., MARQUES, P. R.; SILVEIRA, F. G. **Desigualdade de raça e gênero e impactos distributivos dos gastos públicos com saúde e educação no Brasil.** Nota de Política Econômica, nº 049. 2024.

GOMES JÚNIOR, F. T. R. A interseccionalidade como pilar de interpretação dos direitos fundamentais: uma breve análise do caso da injúria racial. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, Ano 16 nº. 2, p. 265-278, jan./jun. 2024. Semestral. <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v16i2.410>. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/410>. Acesso em: 31 ago. 2024.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano.** Editora Schwarcz, Companhia das Letras, 2020.

IBGE. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil.** 2. ed. Informação Demográfica e Socioeconômica, Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – **Notas técnicas.** [S. l.: s. n.], 2022. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=37526>. Acesso em: 31 ago. 2024.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. **Reforma tributária: comentada e comparada—Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023.** São Paulo: Atlas, 2024.

MAUÉS, A. M. **O desenho constitucional da desigualdade.** 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023. p. 208.

POSTHUMA, A. C. **A ECONOMIA DE CUIDADO E O VÍNCULO COM O TRABALHO DOMÉSTICO: O QUE AS TENDÊNCIAS E POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA PODEM ENSINAR AO BRASIL.** Livros, n. Entre relações, p. 25–46, 3 fev. 2022.

DEMOCRACIA DESAFIADA: ATIVISMO
JUDICIAL, CENTRALIDADE DO DIREITO E
SOCIEDADE HIPERJURISDIONALIZADA

*DEMOCRACY CHALLENGED: JUDICIAL
ACTIVISM, CENTRALITY OF LAW, AND A
HYPER-JURISDICTIONALIZED SOCIETY*

DEMOCRACIA DESAFIADA: ATIVISMO JUDICIAL, CENTRALIDADE DO DIREITO E SOCIEDADE HIPERJURISDICIONALIZADA¹

DEMOCRACY CHALLENGED: JUDICIAL ACTIVISM, CENTRALITY OF LAW, AND A HYPER-JURISDICTIONALIZED SOCIETY

João Gaspar Rodrigues²

RESUMO

A problemática abordada no estudo é o ativismo judicial, um fenômeno de crescente influência nas democracias modernas, que envolve o papel dos tribunais na política e o risco de desequilíbrio entre os poderes. O termo e a prática, inseridos num contexto de centralidade do Direito e de uma sociedade hiperjurisdicionalizada, são amplamente debatidos, a partir das ambiguidades conceituais que dificultam sua compreensão clara e objetiva. A metodologia utilizada neste ensaio consiste em uma análise avaliativa sistemática para esclarecer o significado do ativismo judicial em diferentes contextos, buscando eliminar a confusão conceitual. O objetivo é promover um debate equilibrado e esclarecedor sobre o papel dos tribunais e os limites do ativismo judicial na democracia brasileira.

Palavras-chaves: democracia; ativismo judicial; politização judicial; centralidade do direito; sociedade hiperjurisdicionalizada.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento natural da democracia defronta-se com fenômenos nunca antes vistos com tamanha imposição e tantos efeitos marginais sobre o convívio social e político. E que surgem envoltos, muitas vezes, em uma onda de passionalidade a dificultar a análise desinteressada e científica. Um destes destes fenômenos é o ativismo judicial ou jurídico, termo poroso e “escorregadio” (*slippery term*³) que recebe também outros

1 Data de recebimento: 27/06/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

2 Mestre em direito pela universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em direito penal e processo penal pela Universidade cândido mendes/RJ. promotor de justiça do ministério público do amazonas. Atualmente chefe do centro de estudos e aperfeiçoamento funcional do MPAM. Email: joaorodrigues@mpam.mp.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6512-4643>.

3 Expressão atribuída ao juiz norteamericano Frank Easterbrook (Kmiec, 2004, p. 1.442).

epítetos: governo de juízes, protagonismo judiciário, judicialização da política, *legislating from the bench* (legislar a partir do tribunal)⁴, política judiciária etc. A diversidade de identidade verbal já representa a primeira armadilha na análise do ativismo.

Há muito tempo prospera um debate paralelo no próprio processo democrático sobre o papel dos tribunais na vida política. Nem sempre, como já dito, com a isenção requerida pela matéria que, em si, desperta grande interesse para a definição dos rumos futuros da democracia em escala global. É questão que permanece no radar político, adotando-se em diversas partes do mundo, de tempos em tempos, medidas para restringir o poder dos tribunais.

Apesar da complexidade do tema e das paixões que o cercam, manter o debate aberto é importante, se não para encerrar a matéria, mas, pelo menos, conservar as mentes abertas, sensíveis à problemática e mobilizadas para encontrar soluções. Esta perspectiva molda o curso da presente investigação, mais preocupada em escandir pontos nebulosos e considerar as dinâmicas que impactam o Direito e a política, a partir de um protagonismo jurídico e judicial, que produz (ou é produzido por) uma sociedade litigiosa ou hiperjurisdicionalizada.

O presente estudo não busca atacar ou defender qualquer noção específica de ativismo judicial e os fenômenos correlatos, nem propõe uma teoria totalmente nova para o termo. O propósito, a partir de uma problemática já estabelecida, é esclarecer o sentido da expressão quando usada em diferentes contextos e eliminar, de maneira metodologicamente razoável, o desacordo sobre o que constitui ativismo e transformá-lo em uma ideia precisa ou conceitualmente coerente, por meio de um recorte avaliativo sistemático. Ademais, esse esforço avaliativo pretende alinhar argumentos sobre o papel dos tribunais numa sociedade democrática e o que constitui um comportamento antidemocrático irresponsável/incontrolável por parte dos juízes, capaz de afetar o delicado equilíbrio de poderes na democracia brasileira (ainda qualificada de *baixa intensidade* ou de *baixa qualidade*).

O método adotado no ensaio foi o dedutivo. O procedimento metodológico é o histórico crítico e como técnica de pesquisa, utilizou-se documentação indireta com referências bibliográficas de fontes primárias e secundárias.

4 A expressão “*legislating from the bench*” refere-se à prática de juízes que, ao decidir casos, criam ou modificam normas e princípios legais de uma maneira que se assemelha ao trabalho do legislador. Em vez de simplesmente interpretar e aplicar a lei existente, esses juízes podem ser vistos como estabelecendo novas diretrizes ou padrões que influenciam significativamente o direito, ou “buscam funções, comportamentos e estratégias que normalmente são associadas ao ramo legislativo e a legisladores individuais” (Peabody, 2007, p. 195).

2 A CENTRALIDADE OU A SOBREVAVORIZAÇÃO DO DIREITO E DO JUDICIALISMO NA CENA DEMOCRÁTICA

Quando o sistema judiciário era apenas um apêndice da estrutura estatal repressiva e moralística – um escravo do *status quo* -, as expectativas em relação a ele era de somente avalizar os humores do poder político e zelar pela integridade dos costumes. Quando o Estado se apequena diante da complexidade, diferenciação e variação intrínseca da vida social contemporânea, principalmente em democracias evolucionárias e competitivas (em que o *consensus* tende a decair ou exigir formas mais refinadas para ser alcançado), não distribuindo segurança, como antes se esperava dele, é para o sistema de justiça que os olhos ansiosos se voltam. Na busca de valores perdidos e sem o referencial tradicional de força e de segurança, o justo é colocado sob nova perspectiva. O Direito assume o centro do palco, não mais como instrumento de conservação social e fielmente submisso ao poder político, mas de contestação e de reivindicação, numa sociedade litigiosa, de extremos e em permanente ebulição, distante da mediania do consenso.

A centralidade do Direito (Frankenberg, 2007, p. 373; Capra e Mattei, 2018, p. 152) ou a sua sobrevalorização (Rodrigues, 2024a, p. 16) materializa-se a partir da modalidade vigente do positivismo jurídico ultrarracionalista, que obriga todos a entender o Direito como uma tecnologia irrefutável à qual só se pode ter acesso – se é que tanto – por meio de profissionais. Transformado numa tecnologia, o Direito deixa de refletir a vontade da sociedade e de suas diversas comunidades, assumindo um impulso próprio, dominador. Ou como diz Bretone (2004, p. 197), “o Direito constroi (para si) um mundo próprio”.

E de certa forma, essa ideia hierárquica ou vertical do Direito⁵, o emancipa do Estado e seu excesso pode desnaturalizar a democracia (e encaminhá-la para rumos não projetados, nem cogitados); o excesso de defesa, pode paralisar qualquer tomada de decisão; o excesso de garantia pode mergulhar a justiça numa espécie de adiamento ilimitado (Garapon, 1999, p. 53). O declínio da responsabilidade pessoal em proveito de uma responsabilidade coletiva (o segurador universal materializado no Estado), favorece a irresponsabilidade geral (Goyard-Fabre, 2002, p. 337). De tanto ver tudo através do prisma deformador do Direito, corre-se o risco de criminalizar os laços sociais e de reativar o velho mecanismo sacrificial. A justiça, pela irrefutabilidade desse instrumento de trabalho a si confiado, não pode se colocar no lugar da política; do contrário, arrisca-se a abrir caminho para uma tirania das minorias, e até mesmo para uma espécie de crise

⁵ “Onde há centralização há uma estrutura hierárquica de poder”, escreve Paul Tillich (2004, p. 51). E na mesma página acrescenta: “Quanto mais próximo do centro um elemento está, maior sua participação no poder do todo. A antiga parábola da revolta dos membros do corpo contra o estômago e a resposta do estômago, que sem sua posição central todos os outros membros teriam fome, mostra a importância decisiva do centro para o poder de ser por cada parte”.

de identidade. Em resumo, o mau e excessivo uso do Direito é tão ameaçador para a democracia como seu pouco uso.

Stefano Rodotà (2010, p. 25-26) reconhece a saturação jurídica experimentada pela sociedade (*law-saturated society*):

Vivemos já em uma sociedade saturada de leis, uma sociedade repleta de Direito, de regras jurídicas das mais variadas origens, ditadas por poderes públicos ou privados, com uma intensidade que evoca não tanto uma necessidade, mas um desvio imparável.

A consciência social não consegue abarcar a complexidade de um fenômeno como este, que produz assimetrias e desequilíbrios enormes (de que são exemplos o judicIALIZMO e o ativismo judicial, sem falar na própria hiperjurisdicIONALIZAÇÃO da sociedade), espaços cheios e vazios, com um Direito demasiado presente em alguns âmbitos e, às vezes, ausente nos lugares onde seria mais necessário.

Não é adequado esquecer, a partir de um ponto de vista epistemológico, que o Direito é um aparato de ordem interposto entre o mando e a obediência. Sem essa interposição, a violência (o *naked power*), a dominação direta e brutal do homem pelo homem, seria a regra. Nasce a lei e o aparato jurídico como instrumentos de manutenção da ordem, não como substitutos simbólicos da violência primitiva, como se passa na representação de uma sociedade governada unicamente pelo Direito.

É interessante observar que o homem do século XX, após duas sangrentas guerras mundiais, período no qual “mais pessoas morreram nas mãos de outros seres humanos do que em qualquer época da história” (Gray, 2014, p. 192), viu-se mergulhado numa aguda crise de identidade. Volta-se então, enfaticamente, para o Direito, como a instituição humana mais racional capaz de conferir segurança, dignidade e uma bússola identitária, no profundo cenário de irracionalidade. E isso se reflete no que vem a seguir. Após a II Guerra Mundial e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma avalanche de Revoluções por Direitos percorre o planeta (Pinker, 2018, p. 66): direitos civis, direito das mulheres, direitos dos homossexuais, direitos das crianças, direitos dos animais, direitos das pessoas idosas, direitos das pessoas com deficiência, direitos dos povos indígenas, direitos dos refugiados e dos migrantes, direitos dos trabalhadores etc⁶.

⁶ Esse excesso de regulação jurídica (em todos os setores da vida) revela, segundo Hans-Hermann Hoppe (2014, p. 94), “o poder quase totalitário de um governo democrático”.

Como guardião desse mecanismo racionalista central - o Direito - de uma democracia jurídica⁷, ao juiz é atribuído um poder inédito, nunca antes registrado nos anais da vida judiciária de qualquer país. Poder que o transforma num “superlegislador” ou num “superexecutivo”, seja como criador de normas (*legislador positivo*), seja como formulador de políticas públicas (item 4.2). Mas será que uma política pública não sancionada pelo debate periódico (não ritualizado) sobre seu alcance pode ser qualificada como democrática? O ineditismo dessas prerrogativas constitui um perigoso paradoxo para a própria higidez da democracia, pelo evidente risco de desvio da soberania e conseqüente concentração nas mãos de uma elite de agentes públicos (uma “aristocracia togada”). A acumulação desse poder inédito não se processa no vácuo, como se houvesse uma disponibilidade extra de poder apropriável, mas acontece às custas do povo (de onde vem a gênese de todo poder político e de onde ele emana, conforme os dizeres constitucionais).

A vida social moderna, política e econômica, materializa-se, em todas as suas formas de expressão, por meio da guardiania judicial (que, historicamente, “diz a última palavra”⁸ e é, supõe-se, o menos perigoso - *the least dangerous* - dos poderes constituídos). As numerosas e excessivas solicitações revelam um ponto de inflexão da moderna sociedade democrática que transfere para a justiça, sem qualquer métrica avaliativa, suas demandas não resolvidas. Tudo, num *locus* social litigioso, é motivo para provocar a manifestação do guardião da moral pública e das virtudes sociais. A sociedade democrática não se reconhece mais nas dinâmicas diretas e político-representativas (em cujo cerne estão o diálogo, a persuasão, o acordo e o consenso), mas na resposta judiciária que proporciona aspectos sensíveis ao ideal democrático (mas sem o ingrediente comunitário, social): debate, argumentação, diálogo ritualizado. Como escreve Garapon (1999, p. 51):

A justiça oferece o espetáculo de um poder desacelerado, dividido, susceptível de recurso, de apelação, de revisão. Essa cena é, portanto, essencialmente descentralizada, opondo-se à concentração do poder. Ela não pertence a ninguém, pois que cada cidadão pode ser altamadamente suplicante ou juiz.

O debate e a farta argumentação lançados na arena judicial não criam uma linha reta de comunicação das decisões judiciais para a cidadania (Schacter, 2017). Esses aspectos não gozam do selo democrático, não são cunhados para a maioria, mas para poucos

⁷ Guardiania esta inscrita até na etimologia da justiça: “juris – dição”, *dizer o direito*.

⁸ “O Judiciário é, talvez, o mais eficiente grupo de pressão que existe no Brasil, porque tem a decisão final sobre a maioria dos aspectos envolvendo o Estado Brasileiro” (Garschagen, 2019, p. 124).

iniciados. O lugar de visibilidade democrática reivindicado para a justiça é empanado por esses vieses aristocrático e adversarial.

O fascínio democrático da justiça ainda é enfatizado pela forma como é exercida. Diferentemente do poder político que tende à concentração personalística, a justiça dilui-se por diferentes ordens de jurisdição e por juízes alinhados pelo princípio da colegialidade, fornecendo uma experiência plural. A figura quixotesca de um juiz solitário, distribuindo decisões e assumindo um protagonismo na cena democrática, não resiste aos mecanismos recursais postos à disposição do sistema processual, nem tampouco ao imperativo epistemológico de que a figura do juiz não existe (nem resiste) fora da instituição judiciária. Este esboço revela, de forma inapelável, a distinção essencial entre uma decisão judicial adotada sob o modelo referido e a tomada de decisão da política democrática *mainstream*, dotada de imediatez e definitividade.

Na concepção clássica, o juiz é sujeito à lei e só exerce seu direito de julgar através dela (concretizado na expressão montesquiana *bouche de la loi*). Ele tende, no presente, a elevar-se acima da lei para tornar-se diretamente o porta-voz do Direito (Garapon, 1999, p. 50) e da democracia ou usa os princípios jurídicos (os mais porosos e indeterminados possíveis⁹) para efetivar seus próprios objetivos políticos preferidos. Este espírito judicialista, potencializado por uma sociedade litigiosa ou uma “sociedade hiperjurisdicionalizada”¹⁰ (Garapon, 1999, p. 93) e um saber jurídico colonizador de outros saberes, injeta um poder inusual em todo o sistema judiciário.

A ascensão do poder da justiça não é explicada apenas pela paralisação e relativa inércia – ou até crise - das instituições político-democráticas, mas também como expressão de uma evolução profunda e menos visível do individualismo possessivo moderno (em que a expectativa do direito pessoal ou individual é a medida do Direito). A justiça converteu-se no lugar eleito das paixões democráticas, e o tribunal, no último teatro da disputa política. Porém, esse interesse renovado pela coisa judiciária é ambíguo: ele revela tanto uma vontade de reforçar um contrapoder, quanto uma nova vocação, menos nobre, para a vingança (Garapon, 1999, p. 97). Esse novo teatro da democracia pode converter-se num programa circense, na medida em que oferece um espetáculo de maldade tornado mais excitante justamente pelo fato de que nele serão lançados à arena os poderosos. Essa forma sentimental e efusiva de se fazer política vai ao encontro de uma opinião pública órfã de um conflito central, que não consegue representar os laços sociais de outra maneira que não seja pelo código binário agressor/vítima.

9 Quando o assunto é o ativismo judicial no Brasil, duas situações se sobressaem: a adoção de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados, bem como a legitimação de direitos de aplicação imediata (Gregório e Teixeira, 2024, p. 50).

10 Não é tanto a horizontalidade social que gera o fenômeno indicado de uma sociedade hiperjurisdicionalizada, mas certa infantilização dela em exigir sempre uma tutela do Estado-juiz para mediar os seus mínimos conflitos.

Uma vez que o poder está centralizado na hierarquia dos tribunais, abrir um processo torna-se o único “direito de resistência” ao alcance das pessoas (Capra e Mattei, 2018, p. 118). Qualquer concepção democrática diferente da centralidade jurídica e judicial, acaba sendo subalternizada, colonizada, o que reflete uma concepção de cima para baixo do Estado de Direito. Na verdade, uma concepção que se esgota no puro Estado de Direito (mais uma vez, ressaltando o centralismo colonizador do Direito), sem agregar, como ingrediente essencial, o democratismo.

3 ATIVISMO JUDICIAL

A ideia de ativismo judicial existe há muito mais tempo do que o termo em si (*avante la lettre*), como sói acontecer com a história das ideias (em quaisquer das suas formas de expressão). O berço da prática da judicialização da política pertence, sem dúvida alguma, aos Estados Unidos (Tate e Vallinder, 1995, p. 03; Ramos e Junior, 2014, p. 31). E o início do controle de constitucionalidade das leis do parlamento, no julgamento do caso *Marbury versus Madison*, em 1803, pela Suprema Corte americana, é o primeiro ato de “ativismo judicial” que se registra na história, tratando-se mais de um ato político do que jurídico.

O primeiro uso do termo a atrair atenção substancial do público ocorreu em uma revista popular de atualidades, em um artigo de cinco páginas destinado ao público em geral, escrito por um historiador (Kmiec, 2004, p. 1.446). Arthur M. Schlesinger Jr. introduziu o termo “ativismo judicial” ao público em um artigo da revista *Fortune* (intitulado *The Supreme Court: 1947*) em janeiro de 1947.

No início, o termo “ativista judicial” tinha uma conotação positiva, muito assemelhada a “ativista dos direitos civis” do que propriamente “juiz abusando da autoridade”. Mas nenhuma doutrina ou casuística detém o privilégio da segurança e do triunfo absolutos, e desse modo, ao longo do tempo, o ativismo judicial tem sofrido contestações e discussões sobre sua admissibilidade e funcionalidade no processo democrático. Nenhum termo que tenha em sua estrutura sintática o indefectível “ismo”, dificilmente escapa de algum tipo de censura.

Dada a união entre a ideia (ou a prática) e a terminologia correspondente, ainda é preciso desconfiar da ambiguidade das palavras, pois nenhuma coisa existe por si mesma, contida no conceito que a designa (Rigaux, 2003, p. 16-17). E essa convicção é ainda mais presente quando se analisa o ativismo judicial.

É difícil discorrer sobre o ativismo judicial hoje sem acrescentar definições, aproximações, prescrições e qualificações (Kmiec, 2004, p. 1.442-1.443). É um tema presente nos debates públicos, em páginas editoriais, *blogs*, discussões políticas e até em redes

sociais. Ironicamente, à medida que o termo se tornou mais comum, vulgarizado, seu significado se tornou cada vez mais obscuro. Isso ocorre porque “ativismo judicial” é definido de várias maneiras distintas e até contraditórias; estudiosos e juízes reconhecem esse problema, mas persistem em falar sobre o termo sem defini-lo. Assim, o problema continua sem solução: as pessoas se comunicam de forma confusa, usando a mesma linguagem para transmitir conceitos muito diferentes.

Quando está em debate o ativismo judicial, sempre voltam-se as vistas para a Suprema Corte Americana, cujos poderes desenvolvidos – por meio de um ativismo, ora liberal, ora conservador - ao longo dos séculos é motivo de destaque na doutrina (Corwin, 1986, p. 166):

A Corte Suprema exerce hoje poderes tão vastos e indefinidos, na censura da legislação, tanto nacional como estadual, e na interpretação da primeira, que a filosofia social dos nomeados constitui, muito legitimamente, matéria de grande importância para as autoridades que participam da nomeação, o presidente e o Senado.

O ativismo judicial é, segundo Thomas Sowell (2011, pp. 262/281):

Um cheque em branco no qual se pode explorar qualquer direção, em qualquer questão, dependendo das predileções de cada juiz em particular. (...) E decisões judiciais guiadas por resultados sociais baseados nas preferências dos juízes, em vez de guiadas pela lei escrita, acabam produzindo um bom número de efeitos colaterais sobre a justiça das leis, vista como uma estrutura fundamental dentro da qual os membros da sociedade podem planejar suas ações. O efeito mais óbvio é que ninguém é capaz de prever quais resultados sociais os juízes se inclinam a favorecer no futuro, deixando até mesmo as mais claras leis cercadas por uma neblina de incertezas a anunciar crescentes litígios.

E mais (Sowell, 2011, p. 248):

Juízes que tomam decisões com base em concepções próprias sobre o que é correto, caridoso ou está alinhado às diretrizes de justiça social estão realmente criando leis depois do fato, as quais são, antes de tudo, desconhecidas aos que se tornam sujeitos a ela.

Evidencia-se o ativismo judicial quando, entre muitas soluções possíveis, a escolha do juiz é alimentada pela vontade de acelerar a transformação social ou, ao contrário, de travá-la (Garapon, 1999, p. 56-74), ou seja, um ativismo à esquerda ou à direita. Essa visão acolhe o raciocínio jurídico como maleável, em vez de científico, podendo fluir do livre-arbítrio, conforme expresso em sentimentos, desejos e escolhas pessoais. O juiz faz com que a democracia corra o risco do ativismo quando cria um direito pretoriano ou, ao contrário, um risco de imobilismo, impedindo reformas desejadas pela maioria. Em ambos os casos, ele causa danos a uma virtude cardeal de todo o sistema de direito, ou seja, à segurança jurídica (previsibilidade sobre como um magistrado pode resolver determinado conflito institucionalizado).

O juiz age, sob o capricho de seu temperamento, como se estivesse na vanguarda de uma revolução social que visa tornar-se política. Seu guião é antes uma escola particular (ou pessoal) de pensamento social que, propriamente, a lei, como ingrediente clássico do processo democrático. Pouco importa o viés, se conservador ou progressista, à esquerda ou à direita, o fato é que o ativismo judicial impõe uma agenda social, sem qualquer sintonia, muitas vezes, com as lições da história ou as “crenças populares” do momento (Cook, 2009). Faz-se, o juiz, portador de uma verdade autossuficiente, capaz de traçar, unilateralmente, o caminho a seguir pelas multidões, numa espécie de “despotismo judicial” claramente ameaçador do processo democrático.

Inserese, o ativismo judicial, como um movimento de uma elite funcional – a “aristocracia togada” – tendente a conduzir as sociedades, endossando a crença na incapacidade moral e intelectual da grande e inculta população (Sowell, 2011, p. 38). E neste sentido, o juiz substitui os padrões coletivos e sociais por seus valores e sua compreensão íntima, para a partir deste referencial de predomínio intelectual e moral (“padrões extralegais”), tomar decisões sociais e políticas relevantes.

Aqui já se surpreende um risco do ativismo judicial: forjar decisões que ignoram a realidade social e desprezam as restrições econômicas (financeiras, orçamentárias, de planejamento etc). A justiça torna-se, então, o reino onde tudo parece ser sempre possível; em que o juiz pode se posicionar de qualquer lado sem esgarçar o tecido da lógica jurídica ou da realidade existencial; e onde os “vasos vazios” (ou padrões vagos) da Constituição e das leis podem receber qualquer sentido e oferecer, por esse viés “quântico”, várias respostas corretas¹¹. Os chamados “juízos técnico-jurídicos” são usados como pseudoargumentos para conferir sentido ou justificar decisões geneticamente políticas, que sequer tangenciam o interesse público, mas podem ser imputadas ao sistema

11 O documento normativo em si, como diz Ely (2010, p. 28) “e não nosso conceito do que é justo, decente ou correto - deve ser nosso guia. (...) Prefiro depositar minha fé nas palavras da Constituição do que apoiar-me nos padrões de justiça de juízes específicos, padrões estes que se modificam dia após dia”.

normativo posto (Rodrigues, 2022b, p. 100). O “intérprete” cria princípios pseudorracionais e, depois, os atribui ao legislador, para conferir-lhes verniz de autoridade.

A propósito do pseudorracionalismo jurídico dos juízes, anota Ely (2010, p. 58), com certo tom de ironia:

Há cerca de 40 anos, as pessoas descobriram que os juízes eram humanos e, portanto, em vários contextos jurídicos, tinham a predisposição, consciente ou não, de inserir seus valores pessoais em seus argumentos jurídicos.

Sob uma mentalidade de cruzada, como epigrafa Garapon (1999, p. 67), alguns juízes traçam estratégias para tocar suas causas. O recurso à mídia e às redes sociais é uma dessas estratégias. Mas seria o papel de um juiz, ter uma estratégia, alçar-se ao protagonismo político ou ideológico? Certamente, responde o mesmo autor, não é esse o papel de um magistrado, sob pena de acrescentar parcialidade à ilegalidade. A justiça sobrevive nos seus símbolos, e um dos mais característicos e identificadores é a imparcialidade.

Uma vez perdida a imparcialidade como credencial típica da magistratura, símbolo que a distingue de todos os outros atores democráticos, segue igual destino a confiança pública. O povo confia naqueles personagens que conseguem se comportar como ninguém o faz: fazer justiça de modo imparcial. Compare essa atitude de confiança com a noção de quem é competente para praticar medicina ou tocar em uma orquestra (Abramson, 2017). Praticamente ninguém confia em qualquer pessoa para ser um cirurgião ou o primeiro violinista, sem que possua a “credencial típica” da profissão (aptidão técnica). A conclusão parece ser muito óbvia: sem o atributo especial da imparcialidade, conspurcado pelo apelo político ou ideológico do ativismo judicial, o juiz perde, de igual modo, a confiança do povo.

O ativismo judicial é apenas um sintoma mais aparente, como enfatiza Garapon (1999, p. 26), de um fenômeno mais complexo composto de ingredientes como:

1- O enfraquecimento do Estado (principalmente, a partir do receituário neoliberal): sintetizado no crescente descrédito do político; na crise de representatividade e de legitimidade do Poder Legislativo, e no surgimento de outros atores planetários poderosos, como, por exemplo, as *big techs*, que, com seus algoritmos de inteligência artificial e aprendizado de máquina, exercem um controle maior sobre a população que o Estado. Exercem, no fim das contas, uma espécie prática de *soberania digital*.

Os Estados, limitados como são pelas fronteiras de suas jurisdições, não são fortes o suficiente para impor limites aos deslocamentos globais das grandes empresas (Capra e Mattei, 2018, p. 166-169), principalmente das referidas *big techs*. Há, claramente, uma

transferência da soberania dos governos para a propriedade empresarial, em que algumas empresas grandes e poderosas conseguem determinar a lei e a política, e até resistir agressivamente a decisões emanadas do Estado¹².

Uma vez debilitado o Estado, em suas funções de inserção social, surgem não apenas grupos privados (os chamados “poderes sociais” – Rodrigues, 2022a, p. 125), mas também abre-se a concorrência entre as instituições estatais ou públicas para assumir um protagonismo ou uma centralidade que não teriam em situações de normalidade. Isto porque nunca existe um vazio: uma ausência ou uma fragilidade de forças leva à assunção ou desenvolvimento de outras.

2- O empoderamento da sociedade civil: na defesa das minorias, pulverizando o governo da maioria numa “coleção de minorias”. A sociedade civil brasileira, com o rol expansivo de direitos fundamentais, reinsere-se no campo político e jurídico, reivindicando-os perante os órgãos judiciais. Aqui floresce a dúvida, costumeiramente lançada, de que as majorias populares não asseguram os direitos das minorias. O cenário atual sugere uma radical mudança desses pólos (Rodrigues, 2024a, p. 13), com profundo empoderamento das minorias, a ponto de surgir uma sutil tirania.

3- A força da mídia: que ajuda a disseminar o sentimento de medo e de vitimização, a exigir um novo “anjo da democracia”. E a vitimização ou a identificação generalizada com a vítima, como anota Garapon (1999, p. 104), traz como consequência a diabolização do outro. Não é por outra razão que governos autoritários ou com predisposição autoritária buscam dominar a mídia e marginalizar os críticos, numa tentativa de se reapropriar de poderes populares.

E neste contexto, se surpreende a promessa ambígua da justiça moderna: os juízes se esforçam para se livrar dos políticos corruptos ou omissos, mas no processo desprezam (ou criminalizam) a própria política¹³ ou a cercam de uma cultura da desconfiança, quase por inércia, contribuindo para a sua desintegração e a criação de uma democracia liberta (purificada) dela.

Afirma Garapon (1999, p. 74) que “a justiça participa dessa repulsa ao político tanto pelo desvio aristocrático como pela tentação populista”¹⁴, acrescentando na mesma página:

12 Uma boa referência ao leitor pode ser encontrada na disputa/embate entre o Supremo Tribunal Federal do Brasil e o bilionário Elon Musk (dono da rede social X), visto “não apenas como um ataque ao Supremo – mas à própria soberania nacional” (Martins, 2024).

13 É interessante observar como a cultura popular demonializa a política. No filme *The Omen* (“A profecia”), de 2006, o anticristo usa o meio político para apresentar-se à humanidade: “O filho do demônio surgirá do mundo da política”.

14 Mas partidos, políticos e parlamentos, bem ou mal, sintetizam a vontade popular e ainda tornam possível a democracia. De acordo com Woldenberg (2019, p. 33), “a democracia se sustenta graças à existência de grandes partidos políticos que atuam como agregadores de interesses, redes de relações, plataformas de lançamento eleitoral, referências ideológicas, elos entre a sociedade civil e o Estado, e muito mais”.

O juiz torna-se o novo anjo da democracia e reclama um *status* privilegiado, o mesmo do qual ele expulsou os políticos. Investe-se de uma missão salvadora em relação à democracia, coloca-se em posição de domínio, inacessível à crítica popular. Alimenta-se do descrédito do Estado, da decepção quanto ao político. A justiça completará assim, o processo de despolitização da democracia...

Na democracia moderna é criado um lugar institucionalizado para os debates judiciais criativos, e um não-lugar, para as lutas políticas, um submundo onde vale tudo, guiado por uma lógica do provável que sempre comporta um “mas”. Não há um equilíbrio, como é da essência da democracia, entre esses dois espaços. Como volta a dizer Garapon (1999, p. 47), “o espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça”. Pelo menos, no plano estético, as chances de redenção estão do lado da justiça, pelo apelo a princípios estáveis como o devido processo legal, a duração razoável do processo e a inexorabilidade da coisa julgada.

O que caracteriza o ativismo judicial não é o fato de juízes e tribunais, quando instados por meios processuais regulares, se pronunciarem sobre matéria específica, dado o hábito de representantes políticos eleitos não enfrentarem assuntos polêmicos e que produzem cizânia na sociedade (atitude política que gera espaços vazios), preferindo “delegar estrategicamente” a solução para o arbítrio dos tribunais e de autoridades não eleitas (e, portanto, não responsivas ao eleitorado). É banal, mas não supérfluo, assinalar ao lado de qualquer investigador social que nenhuma instituição humana tolera o vazio (Harari, 2016, p. 29; Chomsky, 1999, p. 18). A prática ativista apresenta-se, efetivamente, não com o mero chamamento, mas pela forma como o juiz ou o tribunal ocupa esse espaço vazio e aprecia a matéria submetida: com autocontenção (self-restrain) ou não.

O processo judicial adversarial não constitui o melhor meio para levantar problemas da sociedade, nem, certamente, a íntima convicção do juiz é equiparável às crenças do cidadão ou do homem comum. Não há, em absoluto, como garantir que os membros vitalícios de instituições meritocráticas como o Judiciário (em todos os níveis de jurisdição, do juiz do grotão mais recuado aos membros das Cortes Superiores), recrutados e selecionados a partir de merecimentos técnicos, sejam pessoas que partilham dos valores dos cidadãos com nome e sobrenome que, sucessivamente, sentem medo na rua, amargam o desemprego (Rodrigues, 2024b, p. 268-269), não têm acesso a uma educação de qualidade para os filhos ou dedicam incansáveis horas nas filas de hospitais para receber um atendimento sofrível.

Juiz e processo judicial são apenas partes de um todo maior (democracia) que

reclamam uma necessária integração para construir um equilíbrio virtuoso. Nenhuma instituição humana pode alimentar a pretensão de assumir uma centralidade excludente, um fim em si mesma. Religião, economia, política, arte, ciência, já tentaram inutilmente (Freund, 2003, p. 14)¹⁵. Não é diferente com o judicialismo e o Direito.

O judicialismo, termo preferível aos neologismos judicialização ou judiciarização, representa um fenômeno que pode ser observado em nível global (Lima, 2018, p. 21): a ascensão da esfera judicial para deliberar e decidir questões polêmicas e sensíveis que dividem a sociedade. O último recurso que o ativismo judicial pode oferecer a uma democracia em apuros é, portanto, a substituição do mal-estar de poucos (os representantes políticos) pelo mal-estar de um só (juiz ativista). Em diversos lugares do mundo, é cada vez mais frequente presenciar problemas de fronteira entre a política, o Direito e a moral submetidos a um debate jurídico travado por profissionais do direito e sendo decididos, em última instância, por autoridades judiciárias.

4 MANIFESTAÇÕES DE ATIVISMO JUDICIAL

Existem diversas formas pelas quais o ativismo judicial se manifesta (Marshall, 2002): ativismo contramajoritário, ativismo não-originalista, ativismo de precedentes, ativismo jurisdicional, ativismo criativo, ativismo remediador, ativismo *partisan* etc. Abaixo são apresentadas algumas dessas formas, sem a pretensão, obviamente, de esgotá-las.

4.1 Invalidação de escolhas de outros ramos constitucionais

Neste item, decisões ativistas podem ser descritas como aquelas que expandem o poder judicial sobre outros ramos do governo (Hellman, 2002, p. 253) ou chegam a um resultado diverso ao que foi alcançado através do processo político. Veja-se que o “processo político” não inclui apenas atos do Legislativo e do Executivo, mas também ações diretas do eleitorado (ou da cidadania), como iniciativa popular, referendo, plebiscito etc.

Nos Estados Unidos há um exemplo prático dessa última forma de ativismo (contrariedade ao processo político). A Suprema Corte da Flórida invalidou uma emenda à Constituição do Estado que foi criada para preservar a pena de morte — uma emenda aprovada com mais de 70% dos eleitores (Hellman, 2002, p. 254).

¹⁵ E neste percurso de sobrevalorização, todas essas instituições humanas promoveram ou foram palcos de injustiças medulares. A redução do homem à política ou a sua total politização, por exemplo, resultou no totalitarismo (Bobbio, 2001, p. 87). O Direito não é imune a esse espetáculo, como anota Rigaux (2003, p. 21-22): “Não se matou, massacrrou e torturou menos sob a bandeira do Direito do que sob o estandarte da religião”.

Ainda nos Estados Unidos (Peabody, 2007, p. 199), decisões judiciais nas últimas décadas sobre casamento entre pessoas do mesmo sexo, ações afirmativas, suicídio assistido e financiamento de campanhas também geraram acusações de que as questões envolvidas nesses casos poderiam ser tratadas de maneira mais apropriada e eficaz por legisladores. Em parte, porque essas figuras poderiam fomentar melhor o consenso, o compromisso, a publicidade e a discussão pública necessárias para garantir soluções políticas duradouras para esses assuntos.

Em maio de 1993, Bob Bullock, vice-governador do Texas, fez um apelo angustiado à audiência de um telejornal (Tate e Vallinder, 1995, p. 02): “Nós realmente precisamos de ajuda. Não sou um homem orgulhoso. Aceitarei sugestões de qualquer pessoa, porque realmente precisamos de ajuda!” Qual a causa da aflição de Bullock? Como presidente do Senado do Texas, ele estava reagindo à rejeição esmagadora, pelos eleitores do Estado, de uma emenda constitucional chamada Robin Hood, que os líderes estaduais haviam elaborado para equalizar o financiamento dos distritos escolares do Estado. A emenda tinha sido o mais recente esforço dos poderes Legislativo e Executivo do governo do Texas para resolver uma crise de financiamento escolar que se arrastava há quatro anos. A rejeição da emenda significava que a legislatura agora enfrentava a tarefa de apresentar mais uma solução para o dilema do financiamento — dentro de um mês, se quisessem evitar uma prometida interrupção do financiamento estadual e o possível fechamento das escolas públicas do Estado. De onde veio o dilema e o prazo? De um juiz de um tribunal estadual que estava implementando uma decisão da Suprema Corte do Texas, que havia declarado o sistema de financiamento da educação pública em conflito com os requisitos da própria Constituição do Estado.

Sobre o ativismo da justiça americana, dizem Tate e Vallinder (1995, p. 02):

Não tem sido muito comum no Texas que juízes estaduais coloquem os líderes de instituições governamentais eleitas em um dilema político tão difícil. O mesmo não pode ser dito dos juízes federais. De fato, um único juiz federal de primeira instância, William Wayne Justice, foi notório por suas decisões que obrigavam o Texas a reformular suas políticas em relação à educação pública, saúde mental, justiça juvenil, prisões e outras áreas. A experiência do Texas está longe de ser única. Praticamente todos os Estados americanos têm estado, nos últimos anos, sob uma variedade de mandatos de seus próprios tribunais ou dos tribunais do governo nacional para revisar suas políticas de provisão e financiamento de serviços públicos básicos de um tipo ou de outro.

No Brasil, o STF, sempre que lhe chega uma provocação, seja na órbita privada das relações familiares ou na gestão da máquina estatal (Ramos e Junior, 2014, p. 26), tem censurado as opções ou escolhas legislativas como violadoras de direitos fundamentais (contenção da atividade legislativa). Neste sentido, a título exemplificativo, aponta-se:

a) Em 2011, a Corte Suprema reconhece a validade jurídica das chamadas uniões homoafetivas, estendendo os mesmos direitos que eram concedidos às uniões estáveis entre homem e mulher (julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.277 e ADPF 132/RJ, rel. Min. Carlos Ayres Brito, j. 4 e 5/5/2011), mesmo diante do silêncio do Código Civil (art. 1.723);

b) Censura à opção legislativa que reconhecia a briga de galos como manifestação cultural, afirmando haver aí violação a direito fundamental de terceira dimensão - ADI 1856, Relator Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 26/05/2011 (Valle, 2011);

c) Em 2012, a Suprema Corte brasileira reconheceu a impossibilidade de criminalização do aborto ou antecipação terapêutica do parto em caso de anencefalia do feto, estabelecendo uma nova hipótese de não punibilidade que não estava claramente prevista na legislação penal vigente, já que o Código Penal somente afastava a punição pela prática do aborto em caso de risco de vida para a gestante e de gravidez decorrente de estupro (STF, ADPF 54/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 11 e 12/4/2012);

d) No julgamento da ADI 4.275 em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a igualdade sem discriminação deve contemplar a identidade ou a expressão de gênero, por isso, incumbe ao Estado somente o papel de confirmá-la, nunca de constituí-la, pois comprovada a identidade de gênero diferente da que foi designada ao indivíduo quando do seu nascimento, independentemente de cirurgia de transgenitalização ou de tratamentos medicamentosos, a alteração do prenome e do sexo no registro civil é medida legítima (Gregório e Teixeira, 2024, p. 60).

Em países que não permitem que a legislação seja invalidada (ou invadida) dessa forma pelo judicial review, anota Waldron (2022):

O próprio povo pode decidir em definitivo, por processos legislativos ordinários, se eles querem permitir aborto, ações afirmativas, *vouchers* escolares e casamento homoafetivo. Eles podem decidir por si mesmos se terão leis punindo a expressão pública de ódio racial ou restringindo os gastos dos candidatos nas eleições. Se eles discordarem sobre qualquer um desses assuntos, podem eleger representantes para deliberar e resolver a controvérsia por meio do voto no Legislativo.

Percebe-se, por esses parcos, mas sugestivos exemplos lançados acima, uma atuação

substitutiva do órgão judiciário e com pouca deferência à opção política (comissiva ou omissiva) dos demais poderes democraticamente constituídos. E se essa prática ativista estende-se à totalidade dos órgãos do Judiciário (singulares ou colegiados, de todos os níveis de jurisdição), dada a capilaridade do controle de constitucionalidade¹⁶, tem-se uma estimativa aproximada dos poderes inéditos (conforme referido no item 2) apropriados pelos juízes e tribunais deste país. Poderes derivados, como anota Dworkin (2011, p. 451), de uma “forma virulenta de pragmatismo jurídico”.

4.2 Formulação de políticas públicas

A partir de 2004 (período em que ocorre uma mudança substancial de sua composição, com a aposentadoria de Ministros nomeados durante o regime militar), o STF começa a dar indícios do abandono de um perfil autorrestritivo em abono a uma posição mais ativista, no exercício de sua jurisdição constitucional (Ramos e Junior, 2014, p. 26). E neste sentido, em decisão de 2004, na ADPF n. 45 (Rel. Min. Celso de Mello)¹⁷, o STF firmou sua competência para promover amplo controle sobre as políticas públicas que tivessem assento em comando constitucional. A partir deste *leading case*, a Corte tem reiterado essa competência numa grande extensão de direitos: saúde, educação, proteção da infância, letalidade policial etc.

A interferência judicial na formulação e na aplicação de políticas públicas afeta a capacidade institucional do Executivo e do Legislativo de, efetivamente, governar, a partir de um processo político democrático. Diante do ativismo, governar tornou-se meramente administrar (e cumprir decretos judiciais). Gerencia-se um país sem liderá-lo, sem ter a mínima ideia de onde o país estará daqui a 20 anos (Harari, 2016, p. 379), tamanha é a insegurança jurídica gerada a partir do multirreferido fenômeno judicial.

Tal ingerência revela ainda falta de deferência necessária a poderes democraticamente eleitos (Rodrigues, 2023b, p. 277). Aqueles que estão ou são indiferentes à ubiquidade dos decretos judiciais sobre políticas públicas podem se surpreender ao saber que o fenômeno de juízes formulando políticas públicas que anteriormente tinham sido feitas, ou que, na opinião da maioria, deveriam ser feitas por autoridades legislativas e executivas, parece estar em ascensão (Tate e Vallinder, 1995, p. 02; Hirschl, 2008). Na verdade, existem vários fatores que sustentam esse desenvolvimento, esse movimento

¹⁶ “É no campo do controle difuso, particularmente aquele que reclama omissões constitucionais do Estado, que se terá o terreno mais propício à judicialização da política” (Valle, 2011). Mas vale fazer uma ressalva importante: o ativismo judicial pode se utilizar de outros meios que não apenas o controle de constitucionalidade de leis, como, por exemplo, a interpretação arrojada das leis e o arbitramento dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo. Em tese, conforme lição de Sadek (2011, p. 15), “não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial”.

¹⁷ Também RE 410715 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006.

em direção ao que todos podem reconhecer como um padrão em escala global: a expansão do poder judicial.

Mas, efetivamente e na prática, a revisão judicial não é uma forma muito eficiente de formulação de políticas públicas. Os tribunais, embora versados nos cânones legais, não foram projetados ou desenhados para traduzir valores comunitários ou sociais em políticas públicas de ampla abrangência. Eles ainda apresentam um padrão inconsistente de envolvimento, interferindo, vivamente, numa área específica, mas negligenciando a inter-relação com outras. Em linguagem simples, a floresta se apresenta em sua exuberância sistêmica, mas o ativismo judicial não se desgarra da visão monocular que, teimosamente, só visualiza a árvore.

Os interesses da sociedade não se esgotam em alguns poucos e específicos ramos. Ao contrário, os fins sociais se interpenetram e são mantidos nesse equilíbrio holístico. A sociedade é compreendida como uma teia dinâmica de fatos inter-relacionados (Rodrigues, 2023a, p. 119), como uma realidade que se desenvolve por agregação de seus múltiplos elementos. Nenhum dos setores ou dos nichos de qualquer parte dessa teia é fundamental, ou seja, não há classificações hierárquicas de fenômenos sociais; todos eles decorrem das outras partes do todo social, e a coerência total de suas inter-relações determina a estrutura da teia. Por esquecer ou não ter a capacidade política de compreender essa inter-relação¹⁸, o ativismo judicial fracassa como vetor de formação de políticas públicas.

Por fim, como sustenta Waldron (2022), a revisão judicial de legislação é inadequada como um modelo de tomada de decisões definitivas em uma sociedade livre e democrática. Dentro da teoria política liberal, a supremacia legislativa é frequentemente associada ao autogoverno popular, e os ideais democráticos sempre permanecerão em uma relação desconfortável com qualquer prática que afirma que legislaturas eleitas devem operar somente sob o beneplácito de juízes não eleitos.

4.3 Ativismo de precedentes

O ativismo de precedentes reflete um fenômeno em que os juízes rompem com o princípio da aderência às decisões anteriores, movidos pela crença de que estão promovendo justiça em um contexto novo ou corrigindo equívocos passados. Embora essa prática possa ser vista como uma forma de adaptação do direito às realidades sociais e políticas contemporâneas, ela também carrega o risco de gerar insegurança jurídica e de aumentar o papel do Judiciário como intérprete principal da moral, dos

¹⁸ “Em certos casos, mais do que uma simples decisão judicial, o diálogo entre as instituições é imprescindível para a implementação de certas políticas públicas sensíveis ao corpo social” (Ramos e Junior, 2014, p. 36).

interesses e dos valores da sociedade, potencialmente em detrimento de outros poderes ou outros atores democráticos.

Nesse módulo, o juiz ativista rejeita os precedentes anteriormente estabelecidos ou jurisprudência consolidada, muitas vezes em nome de valores ou convicções que ele considera mais adequados para a realidade social atual. Soa condescendente dizer que magistrados competentes e corretos serão capazes de adotar as melhores decisões e subordiná-las ao bem público, mesmo contrariando precedentes. Mas juízes desse elevado quilate nem sempre estarão disponíveis nos quadros da magistratura.

Em sistemas jurídicos que adotam o *common law* (como o inglês e o norte-americano), os precedentes desempenham um papel central. Espera-se dos juízes, em grande medida, que sigam as decisões anteriores de tribunais superiores ou equivalentes, de modo a garantir a estabilidade, consistência e previsibilidade no sistema jurídico (Gico Jr., 2014, p. 165). Mesmo em países de tradição civilista, como o Brasil, os precedentes adquiriram grande importância nas últimas décadas, especialmente após o Código de Processo Civil de 2015, que valoriza decisões uniformes para promover segurança jurídica.

5 POLITIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

No Brasil, o recrutamento de juízes por concurso público de provas e títulos é absolutamente democrático, mas a progressão na carreira, principalmente a composição dos tribunais (em especial, dos superiores), assume um tom acentuadamente político, que acaba sendo capilarizado de cima para baixo. As estruturas judiciárias inferiores não oferecem muita resistência às energias políticas superiores, principalmente de “altos magistrados que se equiparam à classe política”, segundo a análise de Garapon (1999, p. 63). Essas “energias políticas superiores” podem tanto funcionar como “aceleradores de carreira” quanto podem ser um terrível embaraço, dependendo para onde se move o pêndulo dos interesses do patronato.

Em *live* transmitida no dia 10.03.2021¹⁹, Edilson Mougenot, conhecido processualista penal, questiona, enfaticamente, como é de seu estilo retórico, a forma de escolha de ministros das Cortes Superiores. Diz ele:

O Ministério Público de São Paulo me indicou... Pronto, estou eu na lista para disputar um cargo no STJ. Me disseram então: “Agora você precisa ir de gabinete em gabinete para pedir voto”. Eu não sabia que a coisa era assim humilhante... chegar no beija-mão com

¹⁹ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ywIPJN0fbv8&t=2428s>. Acesso em: 22. jan. 2025.

aquele que pode ser o seu colega amanhã. Um cargo dessa magnitude de fazer beija-mão antes?!...Descubram um outro método de transformar alguém em magistrado da Suprema Corte, do STJ. Inventem uma outra forma ou, pelo menos, disfarcem. (...) Não é se curvando que se faz autoridade de uma pessoa. Não é assim se curvando que se prestigia um ministro de uma Corte Suprema. E se ele começa se curvando desse jeito, ele vai se curvar sempre. Porque ali, se a vaidade humana não tem limite, o sonho dele é de um trampolim de lá para o Supremo²⁰. E aí continua se curvando.

Nas democracias ocidentais modernas, o direito de governar é concedido, ao menos em teoria, por diferentes formas de competição: campanhas e eleições, testes meritocráticos que determinam o acesso ao ensino superior e ao funcionalismo público (Applebaum, 2021, p. 25). Hierarquias sociais antiquadas geralmente fazem parte da mistura, mas, atualmente, em países com democracia consolidada (como Grã-Bretanha, Estados Unidos e França), a maioria presume que a competição democrática é a maneira mais justa e eficiente de distribuir poder. Os políticos mais competentes devem governar. As instituições estatais - o judiciário e o funcionalismo público - devem ser ocupadas tão somente por pessoas, intelectual e tecnicamente, qualificadas. As disputas entre elas devem ocorrer em um campo de jogo nivelado, a fim de assegurar um resultado justo.

O Estado de Direito nasceu com a Revolução Francesa. Suas notas definidoras são as seguintes: governo constitucional, divisão de poderes, garantia plena dos direitos subjetivos públicos; em resumo: frente ao governo dos homens, o governo da lei (Jimenez de Parga, 1971, p. 129; Pound, 1965, p. 77). Mas o ideal do governo de leis e não de homens, esconde, muitas vezes, de forma pérfida, a verdade do governo de homens agindo pela lei.

A politização do judiciário brasileiro refere-se à percepção de que decisões judiciais, em vez de serem baseadas exclusivamente na interpretação da lei, acabam influenciadas por interesses políticos, ideológicos ou sociais. Críticos apontam que certas decisões de tribunais, inventivas ou construtivas (*rechtsfortbildung* - Rigaux, 2003, p. 323), especialmente em casos de grande repercussão política, refletem mais uma agenda política do que um compromisso com a interpretação imparcial da lei.

A interferência política do Judiciário, em casos especiais, acaba afetando a governabilidade, compreendendo-a como a capacidade de um governo para fazer prosperar suas

20 De fato é assim, como descreve Harari (2016, p. 30): “A reação mais comum da mente humana a uma conquista, não é satisfação e sim o anseio por mais”. Ou como especifica em outra obra (Harari, 2018, p. 67), “o *homo sapiens* simplesmente não é programado para se satisfazer”. O desejo e a vontade humanas são como as cabeças da Hidra de Lerna, de que fala a mitologia: a cada uma decepada, duas crescem no lugar.

iniciativas no circuito da representação (Woldenberg, 2019, p. 23). Exemplo prático disso, passa-se com a recuperação ou reconstrução da BR-319, rodovia federal dotada com a capacidade de conectar ou integrar o Estado do Amazonas com o Estado de Rondônia e o resto do país (além de estabelecer uma ligação internacional – Peru e Bolívia – com acesso ao Pacífico). Múltiplas decisões judiciais, a nível cautelar, têm impedido ou embaraçado que uma iniciativa do governo representativo avance. Certa ou errada, a interferência judicial ao longo dos anos (quase meio século) tem determinado o rumo da política e funcionado como uma “cláusula de ingovernabilidade” (ou se preferir, de “governabilidade judicial”).

De outro lado, dado o nível baixíssimo de confiança interpessoal existente no Brasil (Bregman, 2022, p. 289), não é admissível supor a existência de instituições apartidárias ou apolíticas, ou ainda, neutras ou imparciais. Num país polarizado, fragmentado, não há espaço para a neutralidade ou o desinteresse partidário, medrando a aplicação da lei sob o primado da parcialidade. Desconfiança que potencializa ainda mais a politização judicial e o conseqüente descrédito ou desprestígio perante a população, proporcionando, também, a sobrevalorização do Direito, como instrumento indispensável de estabilidade de uma sociedade desconfiada e hiperjurisdicionalizada²¹.

Essa sociedade desconfiada, litigiosa ou hiperjurisdicionalizada fica evidente quando se verifica o acervo de processos e outros dados existentes na Justiça brasileira, incluindo Estadual, Federal, Eleitoral, Militar Estadual, Trabalhista e Tribunais Superiores (CNJ, 2024):

a) Em 2023, foram 35 milhões de processos novos, o maior número da série histórica de quase 20 anos, com aumento de 9,4% em relação ao ano anterior.

b) Em 2023 foram recebidos 3 milhões de casos novos a mais do que em 2022.

c) O ano de 2023 se encerrou com um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação. A Justiça Estadual tem o maior acervo: 64,9 milhões (77%).

d) As despesas da Justiça brasileira em 2023 foram de R\$ 132,8 bilhões, o que representa 1,2% do PIB ou 2,38% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Desse total, 119,7 bilhões (90,2%) é com pessoal. Entre os países mais ricos do mundo, no grupo da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Israel é aquele com o maior peso do Judiciário, com 0,8% (Yeung, 2024).

Dado que o número da população brasileira até 01 de julho de 2024 era de 212.583.750

21 Claramente estabelece-se um círculo vicioso entre centralidade jurídica, ativismo judicial e sociedade hiperjurisdicionalizada. Quanto menos o Direito é seguro, dada a profusão de normas em todos os setores da vida, mas a sociedade se torna litigiosa e mais o Judiciário é chamado a intervir “criativamente”. “Apesar de tudo”, como diz Garapon (1999, p. 155), “é preciso julgar”.

milhões de pessoas (Brasil, 2024)²², isso significa que 1 brasileiro a cada 2,53 tem um processo no Judiciário. Em termos percentuais, 39,41% do povo brasileiro, por um motivo ou outro, permanece às portas do Judiciário. Números que crescem ano a ano, deixando claro o judicialismo e uma sociedade litigiosa, incapaz de resolver os conflitos pessoais (dos ínfimos aos maiores) por meios não litigiosos.

E mais: no Brasil, para cada grupo de 100.000 pessoas, há 39.420 processos. Nos Estados Unidos, esse número é de 5.806; Inglaterra, 3.681; Japão, 1.768. Na Europa, o país mais litigioso, a Alemanha, tem 12.300 (Yeung, 2024). Considerando somente os casos novos (35 milhões de processos em 2023), seriam 16.464 processos para cada grupo de 100.000 brasileiros, ainda à frente da Alemanha.

Esses números poderiam ainda ser bem maiores e inflados, se não fossem as dificuldades de acesso ao judiciário brasileiro, tido como “caro (caríssimo), ineficiente e acessado pelos mais ricos” (Yeung, 2024). Juntam-se a essa equação as cifras de atrito presentes, por exemplo, no trabalho investigativo da polícia judiciária brasileira que não consegue converter, anualmente, milhões de boletins de ocorrência em investigações formais e possíveis processos judiciais de responsabilização criminal.

Não há livro sobre justiça, ou relatório, que não constate, para deplorá-lo, o vertiginoso aumento da litigiosidade depois dos anos 70 do século XX. É inegável que, desde então e nas últimas décadas, em especial, todas as formas de contencioso judicial, cresceram exponencialmente. Percebida sempre, essa tendência raramente é interpretada. O que significa essa explosão? Que demanda ela traduz? De que maneira eram esses casos resolvidos antigamente?, indaga Garapon (1999, p. 139). De um lado, há uma sociedade hiperjurisdicionalizada e de outro, como anota Yeung (2024), “um Judiciário gigantesco, com recordes mundiais de litigância”, não sendo “motivo algum para admiração ou orgulho, nem representa ganhos para a sociedade”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia não se reduz à produção de normas jurídicas. Os atores da vida democrática não são simplesmente técnicos para criar e aplicar normas jurídicas. Logo, nem o Direito pode assumir a centralidade democrática, nem tudo precisa ser submetido ao juiz, como sacerdote da palavra irrefutável e do poder último. A cidadania (e o *homo democraticus* como elemento formativo fundamental) tem objetivos democráti-

²² É curioso observar, que muitos municípios brasileiros têm o que o IBGE denomina de “população judicial”. São municipalidades com população estimada pelo IBGE, mas também, paralelamente, com uma população determinada pela justiça. Esses municípios, os “sem Censo”, solicitam na Justiça a anulação dos números do Censo, visando, quase sempre, uma revisão a maior, por conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), recursos previstos na Constituição e de repasse obrigatório, cujo cálculo é feito com base na estimativa populacional.

cos que rompem, com folga, a esfera da narrativa judiciária e o espaço social litigioso (a exigir sempre mais Direito), não podendo ser limitada à qualidade de consumidora, telespectadora ou demandista, sob pena de sucumbir a uma organização clerical do poder e testemunhar um desvio de soberania, com clara defraudação do povo e do princípio democrático.

A centralidade do Direito e do ativismo judicial na cena democrática são fenômenos coevolutivos, cuja compreensão poderá indicar os novos rumos aceitáveis da democracia contemporânea ou a necessidade de ajustes para corrigir uma jornada que pode levar a um beco sem saída. Essencialmente, a base política, conceitual, central, verdadeira e legítima da democracia é o povo, o *demos* – de onde emana todo o poder –, não suas instituições ou seus subprodutos culturais que, além de provisórios em sua estruturação, desempenham uma função instrumental. Se a democracia quiser ser uma forma política predominante, ecoando vivamente nos corações e mentes das pessoas, só pode como uma democracia popular, não simplesmente jurídica ou judicial.

Na equação criação/aplicação do Direito, são esquecidos ou negligenciados os constituintes fundamentais: os usuários, as redes de comunidades que, em essência, são o Direito (o “Direito democrático”, a “legalidade democrática”²³). Devolver a ciência jurídica à sua instrumentalidade intrínseca e histórica, refletindo as condições e as necessidades comunitárias, é o passo básico para reconhecer-lhe como força legítima e justa, verdadeiramente estruturadora de um Estado de Direito caro à calibragem democrática.

O ativismo judicial põe, frente a frente, algumas dicotomias essenciais à democracia: autoridades não eleitas *versus* documentos normativos promulgados democraticamente; uso estrito *versus* criativo de precedentes; política *versus* Direito; poder *versus* autoridade; controle de constitucionalidade *versus* lei. Mas para superar todas essas dicotomias, o ideal é voltar-se para o propósito de qualquer esquema estratificado de valores dentro de uma sociedade, promovendo as tendências e os hábitos, entre seus cidadãos, que permitam a busca da felicidade e da melhoria de vida de geração após geração: os filhos não podem ser destinados a viver pior que seus pais. O ativismo, a rigor, não contribui para promover essa expectativa, e dada a insegurança jurídica de que é portador, apenas funciona como metáfora de preenchimento de vazios e concentração de poder nos estratos burocráticos da justiça, preso ainda, à bagagem ideológica da modernidade.

Quando a democracia perde ou tem reduzida a capacidade de criar as condições adequadas para que a cidadania tenha a expectativa factível de melhoria de vida, pode-se dizer, razoavelmente, que ela está em apuros ou diante de grandes desafios (inclusive, identitários). O ativismo, como um dos fenômenos indiciários dessa crise,

23 Como vem inscrito na Constituição portuguesa: “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática” (art. 3º.).

além de hipertrofiar subjetividades²⁴, injeta altas doses de incerteza e de instabilidade jurídica no sistema. De outro lado, a sobrevalorização do Direito traz consigo a expansividade das normas jurídicas, impulso característico de qualquer expressão de poder, de modo a tornar a sociedade refém de um modelo patologicamente litigioso que favorece (ou é favorecido por) uma explosão de individualismo absoluto contemporâneo (que acaba compondo uma forma inédita de *sociedade hiperjurisdicionalizada*). Esses dois fenômenos, intrinsecamente aderentes e adaptados às condições de uma era litigante, acabam convertendo a democracia popular de horizonte aberto às possibilidades numa democracia jurídico-judicial, restrita a um projeto democrático cada vez mais deficitário (e autoritário).

DEMOCRACY CHALLENGED: JUDICIAL ACTIVISM, CENTRALITY OF LAW, AND A HYPER-JURISDICTIONALIZED SOCIETY

ABSTRACT

The issue addressed in the study is judicial activism, a phenomenon of growing influence in modern democracies, which involves the role of the courts in politics and the risk of imbalance between the branches of government. The term and practice, set within a context of the centrality of Law and a hyper-litigious society, are widely debated, based on conceptual ambiguities that hinder a clear and objective understanding. The methodology used in this essay consists of a systematic evaluative analysis to clarify the meaning of judicial activism in different contexts, aiming to eliminate conceptual confusion. The goal is to promote a balanced and enlightening debate about the role of the courts and the limits of judicial activism in Brazilian democracy.

Keywords: democracy; judicial activism; judicial politicization; centrality of law. hyper-jurisdictionalized society.

REFERÊNCIAS

ABRAMSON, Jeffrey. Trust and Democracy. 2017. Disponível em: <https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2017/07/Abramson.Trust-and-Democracy.pdf>. Acesso em: 27 out 2024.

²⁴ “Na experiência brasileira, a pulverização das demandas – e a superposição de competências no exercício do controle de constitucionalidade difuso – culmina por oportunizar um espaço ao voluntarismo no que toca ao real papel do Judiciário no controle de políticas públicas e à dosimetria do conteúdo e da intensidade dos deveres estatais diretos em matéria de efetividade de direitos fundamentais” (Valle, 2011).

APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**. Tradução de Alessandra Bonruquer. 1a. ed. Rio de Janeiro:Record, 2021.

BOBBIO, Norberto. **Entre duas Repúblicas**. Às origens da democracia italiana. Tradução de Mabel Malheiros Bellati. Brasília:Editora UnB, 2001.

BRASIL. **Portaria IBGE-1.041, de 28 de agosto de 2024**. [Brasília, DF]:Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2024, Diário Oficial da União, publicado em: 29/08/2024. Edição: 167. Seção: 1. Página: 163. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-ibge-1.041-de-28-de-agosto-de-2024-581181581>. Acesso: 28 out. 2024.

BREGMAN, Rutger. **Humanidade**. Uma história otimista do homem. Tradução de Claudio Carina. 5a. reimpressão. São Paulo: Planeta, 2022.

BRETONE, Mario. **Diritto e tempo nella tradizione europea**. Roma/Bari: Laterza, 2004.

CAPRA, Fritjof.; MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica**. O Direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

CHOMSKY, Noam. **Segredos, mentiras e democracia**. Tradução de Alberico Loutron. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília:Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

COOK, Catherine. **Legislating from the Bench**. Harvard Political Review, 2009. Disponível em: <https://harvardpolitics.com/legislating-from-the-bench/>. Acesso em: 24 set. 2024.

CORWIN, Edward S. **A Constituição norteamericana e seu significado atual**. Tradução de Leda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2a. edição. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**. Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FRANKENBERG, Güther. **A gramática da Constituição e do Direito**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FREUND, Julien. **¿Qué es la política?** Tradução de Sofia Noël. Buenos Aires: Editorial Struhart, 2003.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. O guardião das promessas. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

GICO JR., Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo (RDA), v. 267, set./dez. 2014, p. 163-198.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAY, John. **A busca pela imortalidade**. A obsessão humana em ludibriar a morte. Tradução de José Gradel. 1a. ed. São Paulo: Record, 2014.

GREGÓRIO, Daniely Cristina da Silva.; TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin. **Os reflexos do ativismo judicial em face da ampliação do acesso ao Poder Judiciário como instrumento de tutela dos direitos da personalidade**. Belo Horizonte: Rev. Fac. Direito UFMG, n. 85, jul./dez. 2024, p. 47-64.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus. Uma breve história do amanhã**. Tradução de Paulo Geiger. 1a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século XXI**. Tradução de Paulo Geiger. 1a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HELLMAN, Arthur D. **Judicial activism: the good, the bad, and the ugly**. Mississippi College Law Review, 21, 2002, p. 253-265. Disponível em: https://scholarship.law.pitt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1255&context=fac_articles. Acesso em: 16 Out. 2024.

HIRSCHL, Ran, **The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts**. Annual Review of Political Science, vol. 11, 2008, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1138008>. Acesso em: 25 out. 2024.

HOPPE, Hans-Hermann. **Democracia, o Deus que falhou**. Tradução de Marcelo Werlang de Assis. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel. **Los regimenes políticos contemporaneos**. Madrid: Tecnos, 1971.

KMIEC, Keenan D. **The Origin and Current Meanings of “Judicial Activism”**. California Law Review, vol. 92, n. 5, 2004, pp. 1441-1477.

LIMA, George Marmelstein. **A Judicialização da Ética**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, (Série monografias do CEJ; v. 30), 2018.

MARSHALL, William P. **Conservatives and the seven sins of judicial activism**. University of Colorado Law Review, vol. 73, 2002, p. 101-140.

MARTINS, Laís. **Elon Musk não desafia apenas o STF – mas a soberania nacional**. 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/08/30/elon-musk-desafia-soberania-nacional/>. Acesso em: 12 out. 2024.

PEABODY, Bruce G. **Legislating from the bench: a definition and a defense**. 11 Lewis & Clark L. REV. 185, 2007, pp. 185-232. Disponível em: <https://law.lclark.edu/>

live/files/9581-lcb111peabodypdf. Acesso em: 29 set.2024.

PINKER, Steven. **O novo Iluminismo**. Em defesa da razão, da ciência e do humanismo. Tradução de Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares. 1a. Edição. São Paulo:Companhia das letras, 2018.

POUND, Roscoe. **Justiça conforme a lei**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo:Ibrasa, Col. “Clássicos da Democracia”, n. 30, 1965.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa.; JUNIOR, Jorge Ferraz de Oliveira. **Características do ativismo judicial nos Estados Unidos e no Brasil**. Um breve histórico do ativismo judicial na Suprema Corte Norte-Americana e um paralelo com o recente ativismo judicial da Suprema Corte brasileira. Brasília:Revista de Informação Legislativa, ano 51, número 204, out./dez. 2014, p. 25-42.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Tradução de Edmir Missio. 1a. ed., 2a. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODOTÀ, Stefano. **La vida y las reglas. Entre el derecho y el no derecho**. Tradução de Andrea Greppi. Madrid:Editorial Trotta, 2010.

RODRIGUES, João Gaspar. **Hiperdemocracia e democracia defensiva**. Análise política e social. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2024a.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: guardião das promessas constitucionais**. Lisboa:Revista do Ministério Público (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público - SMMP), v. 177, Janeiro:Março 2024b, p. 247-278.

RODRIGUES, João Gaspar. **O continuum político-burocrático e o pseudorracionalismo jurídico**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXVI, n. 84, jul./dez. 2022b, p. 94-105.

RODRIGUES, João Gaspar. **Controle externo da atividade policial**. Um projeto inacabado. Análise política e social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022a.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo e ativismo político ou ideológico**. Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Fortaleza-Ce, Ano 15, n. 2, JUL./DEZ. 2023b, p. 261-285.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2023a.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SCHACTER, Jane S. **Putting the politics of “judicial activism” in historical perspective**. Supreme Court Review, 2017. Disponível em: <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2019/03/Jane.S.Schacter-Putting-the-Politics-of-Judicial-Activism-in-Historical-Perspective-2018.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

SOWELL, Thomas. **Os intelectuais e a sociedade**. Tradução de Maurício G. Righi. São

Paulo:É Realizações, 2011.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.** In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. (Eds) **The Global Expansion of Judicial Power.** New York and London: New York University Press, 1995.

TILLICH, Paul. **Amor, poder & justiça.** Tradução de Sérgio Paulo de Oliveira. São Paulo: Fonte Editorial, 2004.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Judicialização das políticas públicas no Brasil: até onde podem nos levar as asas de Ícaro. **Themis: Revista de direito (Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa)**, Ano 2011, Ano 11, Número 20-21, p. 185-210.

WALDRON, Jeremy. O cerne da posição contrária à revisão judicial. Escola de direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2022. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/167678/cerne_posicao_contraria_waldron.pdf. Acesso em: 01 nov. 2024.

WOLDENBERG, José. **En defensa de la democracia.** México: Cal y Arena, 2019.

YEUNG, Luciana. **A Maior Justiça do Mundo: estaria Coase impressionado?** 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/direito-e-economia/a-maior-justica-do-mundo-estaria-coase-impressionado>. Acesso em: 29 out. 2024.

MÃES-SOLO E(M) VULNERABILIDADE:
A EXPERIÊNCIA EM NÚCLEO DE PRÁTICAS
JURÍDICAS ENQUANTO FUNÇÃO
ESSENCIAL À JUSTIÇA

*SOLO MOTHERS AND(IN) VULNERABILITY:
THE EXPERIENCE OF A LEGAL PRACTICES CENTER
AS AN ESSENTIAL FUNCTION OF JUSTICE*

MÃES-SOLO E(M) VULNERABILIDADE: A EXPERIÊNCIA EM NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS ENQUANTO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA¹

SOLO MOTHERS AND(IN) VULNERABILITY: THE EXPERIENCE OF A LEGAL PRACTICES CENTER AS AN ESSENTIAL FUNCTION OF JUSTICE

*Rogério da Silva e Souza²
Hellen Elisia de Souza Gurgel³*

RESUMO

O artigo objetiva analisar a maneira pela qual as demandas judiciais por alimentos promovem efetividade, como um viés de acesso à justiça, para mães-solo em situação de vulnerabilidade, no Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ) da UFERSA/Mossoró. A metodologia percorre uma abordagem quanti-qualitativa, com dados estatísticos confrontados com a literatura especializada, dialogando ainda com dados internos do NPJ. Por sua vez, é do tipo bibliográfica, perpassando referenciais teóricos sobre a temática. Concluiu-se a existência de um grupo de mulheres pretas ou pardas, com baixo nível de escolaridade e em vulnerabilidade econômica que necessitam do NPJ para acessar o Judiciário.

Palavras-chave: Núcleos de Práticas Jurídicas; ações de alimentos; mães-solo; acesso à justiça.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV, 2023), o número de mães-solo em 2022 chegava a 11,3 (onze vírgula três) milhões, tendo crescido 17,8% em relação ao ano de 2012, e segundo o próprio insti-

¹ Data de recebimento: 22/07/2025. Data de aceite: 23/07/2025.

² Pós-doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito PPGD/UFERSA rogerio.souza@ufersa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6084111653176340>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2276-6846>.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), participante do Programa de Iniciação Científica ligada à Prática Jurídica Cível da mesma Universidade. E-mail: hellen.gurgel@ufersa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6507228701437653>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2705-8179>.

tuto, o termo abrange não somente aquelas mulheres que vivem sem o genitor de seus filhos, mas especialmente as que centralizam em si a maior parte das responsabilidades na criação da prole, sem uma rede de apoio significativa.

Esse cenário carrega consigo uma série de problemáticas fundamentais, a citar por temas como (i). dificuldade de inserção no mercado de trabalho; (ii). obstáculos quanto ao desenvolvimento de outras relações interpessoais; (iii). sobrecarga emocional; (iv). complicações monetárias, entre outros tantos; sobre o último tópico, tem-se que, no levantamento Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2024, as prestações alimentícias figuram entre os assuntos mais demandados judicialmente, sobretudo em razão dos claros entraves financeiros para manter filhos sem auxílio familiar.

Em paralelo, as circunstâncias atuais apontam para um movimento de aperfeiçoamento do ensino jurídico, no sentido de torná-lo mais próximo à prática do profissional do direito, bem como de formular esse profissional sob um prisma interdisciplinar e ligado às problemáticas sociais, de modo que são exemplos desse movimento, na legislação, a Portaria nº 1.886 de 1994, do Ministério da Educação, e a Resolução nº 9, de 29 de setembro de 2004, do Conselho Nacional de Educação. Surgiram, com essas normativas, os Núcleos de Práticas Jurídicas.

Para compreender o encontro entre mães-solo em situação de vulnerabilidade e o sistema de justiça, mediado por estudantes, docentes e a sociedade, a pesquisa se propõe como um esforço de esclarecimento e de tradução, visando a elucidar o silêncio social que condiciona essas mulheres e traduzir, em dados e reflexões, a potência — e os limites — de uma atuação jurídica comprometida com a dignidade humana.

Dois temáticas centrais são entrelaçadas neste trabalho: de um lado, a análise do fenômeno da maternidade-solo e das múltiplas camadas de dificuldades que o acompanham, especialmente no contexto de vulnerabilidade; de outro, o papel dos Núcleos de Práticas Jurídicas (NPJ's) frente a esse grupo, com ênfase na experiência empírica do NPJ da UFERSA, em Mossoró. Parte-se da seguinte questão norteadora: de que modo a atuação do NPJ/UFERSA contribui para o acesso à justiça de mães-solo em situação de vulnerabilidade, considerando suas limitações operacionais e institucionais?

Para tratar desse acesso à justiça, consideram-se as contribuições de Capelletti e Garth (1988), bem como a própria determinação constitucional do art. 5º, XXXV, de tal modo que os autores consideram o termo como atrelado a duas finalidades básicas do sistema de justiça, que são: a igualdade de acesso a todos; e a produção de resultados individual e socialmente justos, indicando a necessária inserção, para a apreciação do Judiciário, de quaisquer ameaças ou lesões a direitos.

Desta forma, a pesquisa trata, substancialmente, do modo pela qual os NPJ's po-

dem aproximar o grupo estudado aos ditames do acesso à justiça; no primeiro tópico, apontou-se a, a partir de uma breve digressão temporal, a relação entre o desenvolvimento dos NPJ's e o acesso à justiça, posteriormente, demonstrou-se que há um perfil atinente ao NPJ da UFERSA/Mossoró no que concerne às ações alimentícias; e que há, também, um perfil das mães-solo que o procuram para ingressar com demandas judiciais, por último, identificou-se, a partir dos dados analisados, de que modo esse NPJ pôde atuar como uma “ponte” entre as mães-solo e o Judiciário, entre janeiro de 2024 e março de 2025.

Para tanto, em termos metodológicos, adotou-se um tipo de pesquisa bibliográfica e de análise de dados, além de um método de abordagem quanti-qualitativo. Assim, inicialmente se trabalhou com a literatura relacionada ao ensino jurídico, aos Núcleos de Práticas Jurídicas e à problemática da maternidade solo no país, se valendo da doutrina especializada. Empós, utilizaram-se dados estatísticos internos e consultas processuais para complementar a exploração sobre o tema.

Para coleta e análise dos dados, houve um contato inicial com os setores Administrativo e de Serviço Social do NPJ/UFERSA. O primeiro deles foi essencial à disponibilização de uma planilha de organização interna do Núcleo, que permitiu identificar as demandas através da natureza da ação, das partes envolvidas, da situação processual (ativo ou inativo), do número de distribuição dessa causa e da sua data de ajuizamento, além dos professores e alunos atrelados a ela; com esses dados, foi possível organizar quais ações tinham o termo “alimentos” em sua nomenclatura, bem como sua data de ajuizamento e o assistido(a) que havia buscado o Núcleo.

O segundo setor, por sua vez, forneceu em anonimato, via *e-mail*, dados como a pertença étnico-racial dos sujeitos que buscaram o núcleo para demandar alimentos, bem como o seu nível de escolaridade e de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, foram esclarecidos os valores referentes ao “ponto de corte”, em termos de renda, do Núcleo, e aos fatores considerados para inserir os(as) assistidos(as) em categorias de risco social. Esses dados correspondiam a critérios de análise internos ao setor, e foram complementados com a visita e análise dos processos.

Os processos foram examinados via Processo Judicial Eletrônico (PJE), bem como foram analisadas informações internas inerentes às pastas de cada assistido(a). O propósito central desta averiguação era entender o provimento judicial atrelado a cada demanda, isto é: Se a sua resolução se deu através das determinações exclusivas de um juiz, se houve homologação de um acordo extrajudicial, se o conflito ainda se estendia em termos processuais e quais eram os principais valores ou prestações a que se viam obrigados os genitores ao fim da ação.

Não se pode olvidar que existiram limitações atinentes a esta pesquisa, como a de-

pendência de dados institucionais interno e a referência a um único NPJ, o que significa a realidade de uma comunidade acadêmica e social própria, como uma “bolha” a que devem ser comparados outros contextos para identificar se os dados refletem uma realidade geral. Por fim, é importante ressaltar que o “perfil” aqui mencionado, especificamente quanto às características socioeconômicas das assistidas, adotou critérios de autodeclaração.

2 ENTRE O ENSINO E A JUSTIÇA: O PAPEL DOS NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA NO ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS ALIMENTÍCIAS

O ensino jurídico, historicamente, é alvo de uma série de críticas, entre as quais estão: (i) sua desconexão com a prática observada no ramo e (ii) a formação de juristas sob um prisma tecnicista, que os insere em uma visão hermética dentro de códigos, manuais e legislações e tais problemáticas se integram e fortalecem mutuamente, como evidenciado por Horácio Rodrigues (2005) ao destacar que “O ensino do Direito, via de regra, tem se caracterizado por ser um estudo onde seus conteúdos ficam fragmentados, descontextualizados e não problematizados. Isso se deve, em grande parte, à sua incapacidade de integrar a teoria com a prática” (p. 188).

Guardadas as devidas proporções, Richard Posner, com manifesta preocupação no pragmatismo jurídico, voltado às necessidades do futuro profissional jurista a tal ponto de considerar Posner (2012, p. 468): “O objetivo do ensino do direito é habilitar os alunos a serem advogados. Para atender a esse objetivo, tanto na época atual como no futuro próximo, o melhor é conservar a forma atual do primeiro ano”.

No Brasil, todavia, a percepção de Rodrigues (2005) dialoga com a visão de outros autores, como André Oliveira (2004) e Antônio Machado (2009). No que concerne à legislação do país, também há um movimento no sentido de compreender a necessidade de uma formação jurídica concreta e interdisciplinar. O curso, implantado em 1827, inicialmente em São Paulo e Olinda, compreendeu diferentes cenários tratando-se de estágios curriculares em sua estrutura. Silveira e Sanches (2013) destacam que, até 1927, as atividades práticas não eram substanciais, e nos currículos das instituições de ensino não eram previstas ou não possuíam carga horária atrelada a si. Em linhas gerais, durante o referido ano, por influência da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), essas ações foram instituídas como “forenses”, mas ainda privilegiavam o ensino tradicional, com salas de aula convencionais e matérias dogmáticas, além de preservar a característica da não-obrigatoriedade.

As maiores modificações legislativas, entretanto, começaram em 1994, com a Portaria nº 1.886 do Ministério da Educação, pois a partir do referido documento, são ins-

tituídos os Núcleos de Práticas Jurídicas como forma de viabilizar o estágio curricular obrigatório, que passaria a compor 300 (trezentas) horas do curso de direito. A legislação previa a organização do local em atividades exclusivamente práticas, e facultava a existência de convênios junto à Defensoria Pública e à OAB, a partir de então, os NPJs passaram a integrar o conteúdo mínimo do curso, bem como moldar parte de suas diretrizes curriculares.

Essas orientações mantêm-se, bem como têm sua complementação estabelecida pela Resolução nº 9, de 29 de setembro de 2004, do Conselho Nacional de Educação; no documento, o órgão opta por preservar a figura do NPJ, mas acrescenta à primeira regulamentação um perfil esperado do formando em Direito, em grande parte moldado por essa experiência prático-profissional, vide o art. 3º da Resolução, a delinear um acadêmico com “sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica”.

Atualmente, ao tratar da relação ensino jurídico-NPJs, opta-se por a seguir a perspectiva estabelecida pelas duas legislações acima descritas, mas não somente, pois com o advento da Constituição de 1988, bem como as normas infraconstitucionais, a consagrar o princípio do acesso à justiça no ordenamento brasileiro (CRFB/88, art. 5º, XXXV; CPC, art. 3º), os NPJ's são uma das formas possíveis de acesso à assistência jurídica gratuita e, portanto, de acesso ao Poder Judiciário, especialmente aos que não detêm recursos financeiros e informacionais suficientes para o patrocínio privado de suas causas, compreendidos, às lentes da autonomia universitária, sob o triplice aspecto: ensino, pesquisa e extensão (CRFB/88, art. 207), à consagração de função essencial à justiça.

Para análise do fenômeno dos NPJs, então, é imprescindível considerar duas orientações básicas: de um lado, enquanto forma de aperfeiçoamento do ensino jurídico, tornando-o mais próximo da prática profissional, da humanização e da interdisciplinaridade, de outro lado, como ferramenta à disposição da comunidade em que a instituição de ensino está inserida; sobretudo, em relação à segunda perspectiva, os Núcleos atuam na transposição do primeiro dos obstáculos ao acesso à justiça tratados por Capelletti e Garth (1988), que é o alto custo das demandas judiciais em razão dos honorários advocatícios.

Como este estudo se propõe à análise de ambas as perspectivas atinentes aos Núcleos de Práticas Jurídicas, considerando como escopo-base as ações de alimentos, não se pode olvidar que elas figuram entre os assuntos mais demandados judicialmente, de acordo com o relatório Justiça em Números (CNJ, 2024), o que aponta para uma problemática fundamental: As dificuldades experienciadas por um grupo de mulheres

que exercem a parentalidade de modo individual, tendo sobre si a maior parte das responsabilidades sobre a sua prole, sejam financeiras ou de quaisquer outras naturezas, e que naturalmente reúnem traços de vulnerabilidade, como a raça, a classe, o gênero e o nível educacional.

O Núcleo de Práticas Jurídicas analisado neste trabalho, vinculado à Universidade Federal Rural do Semi-Árido, tem as ações de alimentos como seu escopo principal, bem como detém um perfil específico atrelado às assistidas que o procuram, como será evidenciado na seção seguinte. Nesse ínterim, busca corresponder às duas faces atreladas aos NPJs, em relação ao ensino jurídico e à sociedade. Quanto à segunda perspectiva, dá-se especial ênfase à previsão constitucional de acesso à justiça e, nos casos aqui tratados, ao direito à prestação alimentícia, previsto no Código Civil como decorrente da necessidade de manutenção dos filhos de cônjuges separados (art. 1.703).

3 AÇÕES DE ALIMENTOS E INTERSECCIONALIDADE: UM PANORAMA EMPÍRICO DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA DA UFERSA

Em termos formais, a estrutura do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido obedece à Resolução do Conselho Nacional de Educação (nº 09, de 29 de setembro de 2004), que institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em direito e impõe a obrigatoriedade de criação desses espaços para viabilizar a promoção de estágios obrigatórios aos discentes da área. Sua principal função é, nesse sentido, ligar a teoria à prática jurisdicional, através do contato com demandas judiciais e extrajudiciais, além de situações simuladas e projetos de pesquisa e extensão.

De outro modo, essa estrutura é colocada à disposição da comunidade em que a universidade está inserida. Assim, os sujeitos podem entrar em contato com o Núcleo para tratar, por exemplo, de: (i). Dúvidas atreladas a procedimentos jurídicos; (ii). Acordos extrajudiciais; (iii). Ajuizamento de demandas e defesa em processos cujo andamento já teve início; e (iv). Encaminhamento a outros órgãos, jurídicos ou sociais, como o Ministério Público, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e os cartórios locais.

Entre os assuntos incorporados ao Núcleo, as matérias cíveis têm protagonismo. E, analisando-as de modo quantitativo, considerando o período de janeiro de 2024 até março de 2025, os ajuizamentos envolvendo alimentos são 44,23% das ações cíveis totais, representando o objeto mais significativo no contexto do NPJ/UFERSA. Para essas ações, tem-se que, em 82,6% dos casos, as assistidas do Núcleo são mulheres, de modo que esse é o público que prioritariamente tem buscado a estrutura universitária a fim de efetivar seu acesso à justiça quanto à regulamentação de alimentos para seus filhos.

3.1 Funcionamento e metodologia do NPJ/UFERSA: um olhar sobre a prática jurídica universitária

Sob o ponto de vista acadêmico, o Núcleo de Práticas Jurídicas se organiza através de disciplinas que compõem a estrutura curricular do curso de direito. Sua divisão temática, nesse cenário, organiza as demandas em cíveis, trabalhistas e criminais, de modo que, havendo maior procura pelo primeiro grupo, esse seja seccionado em duas partes. Assim, são ofertadas as matérias de Estágio Supervisionado Cível I e II, Estágio Supervisionado Criminal e Estágio Supervisionado Trabalhista, respectivamente no sétimo, oitavo, nono e décimo períodos do curso.

As demandas cuja apreciação é de responsabilidade do Núcleo são divididas e ficam adstritas a um discente ou grupo de discentes, sob orientação de um professor-advogado. Esses sujeitos devem acompanhar o caso desde as orientações jurídicas iniciais até o seu desenlace, seja pela solução extrajudicial do conflito, pela sua resolução judicial ou pela superação do período de um semestre, momento em que novos alunos e professores assumem a condução das causas.

Na perspectiva dos assistidos que buscam o Núcleo, é possível contatá-lo através de um telefone e/ou *whatsapp*, bem como no próprio ambiente da instituição. Inicialmente, uma triagem é realizada através do setor de Serviço Social, especialmente para verificar a adequação do indivíduo ao “ponto de corte”⁴ do Núcleo, em termos de renda, a sua principal demanda jurídica e as suas características socioeconômicas de identificação, tais como: escolaridade, renda, pertença étnico-racial, possíveis riscos sociais e outros.

Passada a etapa de triagem, os casos são distribuídos por temática aos professores-advogados e aos respectivos estudantes, que podem realizar novos atendimentos para uma compreensão abrangente do contexto do assistido e da sua demanda, bem como verificar sua viabilidade jurídica. A partir de então, os discentes podem coletar documentações, elaborar peças processuais, oportunizar acordos extrajudiciais, facilitar sessões de mediação e conciliação, construir suas minutas ou encaminhar os indivíduos para órgãos competentes, a depender do caso concreto.

3.2 Justiça alimentar na prática: a centralidade das ações de alimentos no Núcleo

A doutrinadora Maria Berenice Dias, em “Alimentos aos Bocados” (2023), trata da prestação de alimentos como uma “cláusula de vida” (p. 23), indicando sua relação com os princípios da solidariedade e da dignidade humana. Cuidando da prestação dos pais

⁴ Atualmente, o valor considerado como “ponto de corte” é de 1,5 salários-mínimos *per capita*, o que equivale ao montante de R\$ 2.277,00 (dois mil, duzentos e setenta e sete reais).

para os filhos incapazes, o que é objeto deste trabalho, a autora indica que decorrem diretamente do poder familiar e do dever de sustento, uma vez que há presunção absoluta de que os menores necessitam da prestação para sua sobrevivência. Não havendo-a de modo voluntário, surge a possibilidade de um pedido judicial, através da ação de alimentos.

As ações dessa natureza têm destaque no contexto do NPJ/UFERSA, uma vez que refletem o tema de maior procura pelos assistidos. Elas são distribuídas às turmas cíveis e obedecem à seguinte organização: (i). Em caso de serem demandas iniciais, com a necessidade de ajuizamento ou a possibilidade de proposição de um acordo, ficam atreladas à disciplina de Estágio Supervisionado Cível I; (ii). Se as demandas já estiverem em curso processual, são acompanhadas e têm seus prazos cumpridos pelos discentes da disciplina de Estágio Supervisionado Cível II, com orientação do professor-advogado responsável.

A etapa de triagem, anteriormente mencionada, evidencia o encaminhamento a ser dado aos casos, além de fornecer os dados para contato com os assistidos a fim de viabilizar atendimentos posteriores. Assim, o documento nomeado “Ficha de atendimento”, que se vincula a uma pasta numerada relativa ao assistido, indica se há interesse na elaboração de uma nova ação, na execução de alimentos já determinados anteriormente, na defesa em uma demanda de revisão desses valores ou se são observadas características⁵ que indicam a viabilidade de uma tentativa de acordo, por exemplo.

Da totalidade das ações cíveis submetidas ao Núcleo entre janeiro de 2024 e março de 2025, 44,23% envolvem prestações alimentícias, decerto, algumas delas tratam simultaneamente de outros assuntos familiares, como o divórcio, a partilha de bens e a determinação da guarda e do regime de convivência entre os genitores e os menores. Ainda assim, o assunto “alimentos”, individualmente, continua em protagonismo se analisadas todas as temáticas ajuizadas pela instituição durante o período, ocupando o percentual de 28,8%, seguido por guarda e divórcio, com 22,5% e 20%, respectivamente (UFERSA, 2025).

A forma de resolução dessas demandas encontra conformidade com o artigo 694 do Código de Processo Civil, que prevê o empreendimento de esforços para a solução consensual das controvérsias. Das 23 (vinte e três) ações de alimentos ajuizadas pelo Núcleo de Práticas Jurídicas entre janeiro de 2024 e março de 2025, 13 (treze) correspondem a acordos extrajudiciais, bem como 2 (duas) remetem à autocomposição no curso processual. Há, dessa forma, um índice de conciliação de 65,2% no período analisado.

⁵ Em geral, são indicativos de um possível acordo: O interesse das partes em uma resolução pacífica da demanda; a disponibilidade em participar de uma sessão de conciliação ou mediação; e a existência de dados para contatar o outro polo da demanda, como número de telefone e endereço fixo.

Quanto às demais, 2 (duas) foram resolvidas através de sentença judicial, enquanto 6 (seis) ainda não têm provimento definitivo (UFERSA, 2025).

Quanto ao desfecho das ações em termos do bem jurídico tutelado, isto é, do interesse alimentar dos menores, tem-se que: Das 17 (dezesete) ações com provimento definitivo, houve obrigação de prestar alimentos no percentual de (i.) até 15%, para 6 (seis) casos; (ii.) 15,1 a 20%, para 3 (três) casos; (iii.) 20,1 a 30%, para 4 (quatro) casos; (iv.) acima de 30%, para 3 (três) casos, e (v.) sem um percentual definido, para 1 (um) dos casos. Os valores consideram o percentual para cada infante individualmente, mas é necessário ressaltar que, em 4 (quatro) das situações analisadas, a demanda alimentícia esteve, simultaneamente, ligada a múltiplos filhos (UFERSA, 2025).

É válido que se compreenda, ainda, que o percentual analisado pode estar atrelado ao salário-mínimo nacional vigente, em caso de desemprego do genitor ou de execução de suas atividades laborativas de modo autônomo, ou aos rendimentos mensais deste, na hipótese de emprego formal. A experiência do Núcleo, entretanto, aduz que os valores não possuem discrepância relevante, uma vez que a maioria dos genitores dotados de emprego formal auferem um salário próximo do mínimo legal.

Do mesmo modo, há casos em que as prestações não se esgotam na porcentagem estipulada, mas preveem custos adicionais com alimentação, educação, vestuário e saúde, por exemplo. Além disso, alguns dos genitores, embora também se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, afirmam arcar com o sustento de novas famílias.

3.3 Mães-Solo e acesso à justiça: um recorte interseccional da realidade atendida pelo NPJ/UFERSA

Os dados que instruem esta subseção estão vinculados à triagem realizada pela equipe de Assistência Social do NPJ/UFERSA. Essa etapa, realizada antes mesmo do contato dos assistidos com os professores e alunos do curso de direito, têm como principal objetivo verificar se os indivíduos se adequam ao “ponto de corte”, em termos de renda, para atendimento junto ao Núcleo. Para além disso, entretanto, os dados revelam uma espécie de “perfil” daqueles que obtêm assistência jurídica através da Universidade.

No período de janeiro de 2024 a março de 2025, 19 (dezenove) assistidas buscaram o NPJ para ter regulamentado o direito alimentar de seus filhos. Dentro desse grupo, 18 (dezoito) figuram no polo ativo das ações, enquanto somente 1 (uma) entrou em contato com o Núcleo para opor defesa em uma ação revisional de alimentos. Considerando o ajuizamento de 23 (vinte e três) ações no recorte temporal proposto, o patrocínio do Núcleo junto ao público feminino esteve refletido no percentual de, aproximadamente, 82,6% (UFERSA, 2025).

Em termos educacionais, a maior parte dessas mulheres esteve adstrita ao ensino básico⁶ (dezesseis delas). No que diz respeito à renda, 13 (treze) figuram na escala de vulnerabilidade socioeconômica como “baixa renda” ou “pobreza extrema”, enquanto somente 6 (seis) não se aplicam à escala, ainda que obedecem ao “ponto de corte” do Núcleo. Sobre a pertença étnico-racial, por fim, tem-se que 13 (treze) das assistidas no período são mulheres pretas ou pardas (duas e onze, respectivamente) (UFERSA, 2025).

O grupo analisado, em primeiro plano, representa um conjunto de mães-solo cuja maior parte das responsabilidades para o sustento, a criação e a educação dos filhos menores recai sobre si, de acordo com seus próprios relatos durante a triagem inicial. Para além disso, indicam a existência de um “perfil” atrelado às mulheres que necessitam do patrocínio de suas causas junto ao Núcleo de Práticas Jurídicas.

Não se pode olvidar que, conforme a concepção de interseccionalidade cunhada por Kimberlé Crenshaw (2002), os múltiplos sistemas de opressão social se somam e sobrepõem na realidade dessas mães-solo, como descrito na fala da autora abaixo:

Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (2002, p. 177).

As posições sociais atreladas às assistidas do NPJ/UFERSA são, nesse sentido, parte estruturante de uma conjuntura social que desprivilegia indivíduos com base na classe, raça, nível educacional e no próprio sistema patriarcal. Embora componham, portanto, grupos de vulnerabilidade inequívoca, são alvo de políticas públicas ineficientes e têm refletidas em si todas as camadas da problemática de uma maternidade-solo para mães negras, pobres, com baixo índice de instrução, insuficiente rede de apoio e um sistema que, naturalmente, as insere em desvantagem em razão da condição de mulher.

Nesses termos, é possível observar a ocorrência de uma espécie de “ciclo”. De um lado, essas mulheres têm maiores dificuldades no acesso à informação e ao patrocínio das causas junto ao judiciário, por diferentes razões, como: O baixo nível de instrução, a renda insuficiente, a falta de tempo e os altos índices de desgaste emocional. De outro

⁶ Por ensino básico se compreendem as fases de pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, conforme estabelece a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Para elaboração do número a que se refere no texto, consideram-se as categorias de: Ensino fundamental completo (uma assistida); ensino fundamental incompleto (uma assistida); ensino médio completo (oito assistidas); e ensino médio incompleto (seis assistidas).

lado, têm dificuldades em mitigar as problemáticas mencionadas, uma vez que essas características cuidam em afastá-las das estruturas que podem compelir o genitor de seus filhos ao auxílio em sua subsistência ou à divisão de tarefas e responsabilidades junto aos menores.

4 ENTRE O CUIDADO E O LITÍGIO: A INTERMEDIÇÃO DOS NÚCLEOS DE PRÁTICA JURÍDICA NAS LUTAS DAS MÃES-SOLO POR ALIMENTOS

O “mito do amor materno” é uma expressão cunhada por Elisabeth Badinter (1985), que denota uma modificação de mentalidade ocorrida no final do século XVIII, como produto de uma sociedade mercantil, responsável por transmutar o imaginário social quanto à maternidade. A partir desse momento, a autora observa um movimento de inserção dessa maternidade como uma obrigação prioritária da vida feminina, além da elaboração de convicções como o “instinto materno” ou o “amor espontâneo de toda mãe pelo filho”.

De acordo com Badinter (1985), ainda, o amor materno foi tido como um valor natural e social, e sua construção partiu da harmonia entre três ordens de discurso: O primeiro deles, de cunho econômico, dispunha da necessidade do cuidado materno por razões demográficas, a fim de garantir a continuidade do nascimento e crescimento saudável de indivíduos capazes de produzir riquezas e defender militarmente o seu povo. O segundo, por sua vez, manejava componentes como o amor, a felicidade e a igualdade entre os sexos como consequência da vivência materna. Por fim, o terceiro tratava da influência das mulheres no seio social, incumbindo-as do dever de cuidar e educar as próximas gerações, conforme os ditames da própria “natureza” e da religião.

Os referidos discursos influenciaram, há época, hábitos como a amamentação e o cuidado pessoal e diário das mães com a sua prole. Incitaram, ainda, o anseio feminino por uma vida dedicada ao lar, moldando seu papel social. Ainda hoje, subsistem no imaginário popular traços dessa concepção moral da mulher-mãe, materializados especialmente na naturalização desse gênero enquanto principal responsável pelos cuidados com seus descendentes, sejam financeiros, emocionais, físicos e de quaisquer outras naturezas.

É válido ressaltar, ainda, que as perspectivas identificadas por Badinter (1985) são reflexo de um sistema de custódia do comportamento feminino que já se estendia há séculos. Silvia Federici (2017) data do século XV os primeiros julgamentos de mulheres durante o período de “Caça às Bruxas” na França, Alemanha, Suíça e Itália. A autora trata do fenômeno enquanto capaz de utilizar das cortes religiosas e seculares para criar um comportamento feminino ideal e, de forma contrária, um considerado dissidente,

que gerava medo e deveria ser suprimido. Ainda em momento anterior, Mendes (2017) trata da utilização do ambiente doméstico e dos conventos como “prisões” femininas, capazes de inculcar comportamentos esperados de seu sexo, como a subserviência, o pudor e o cuidado ao lar.

Atualmente, se molda um juízo social que ousa tratar da igualdade e liberdade femininas. Na legislação brasileira, ele encontra sustentáculo no Artigo 5º da Constituição Federal e na Lei 14.611/2023 (Lei de Igualdade Salarial), por exemplo. No próprio âmbito jurídico, entretanto, vê-se a necessidade de elaborações e aplicações legislativas em razão de um histórico de subjugação e vulnerabilidade femininas, como a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a Lei 13.104/2015 (Lei do Feminicídio). Essas últimas, em especial, visam contrapor os altos índices de violência a que as mulheres são submetidas em razão da sua condição de sexo.

Em um cenário como esse, não se pode olvidar da existência de níveis de hostilidade sutis relacionados ao grupo tratado. O tornar-se mãe, para um número considerável de mulheres, remete a sentimentos diversos daqueles inculcados no século XVIII e estudados por Badinter (1985). O que deveria surgir como “instinto materno” ou “amor espontâneo” pode ser metamorfoseado em um excesso de responsabilidades com sua prole, no abandono e na sobrecarga. Através de entrevistas realizadas por Marcela Silva (2021), um aspecto significativo da atual fadiga dessas mulheres está em equilibrar o cuidado com os filhos, o ambiente doméstico e as aspirações pessoais, como trabalho e estudo. A autora relata, ainda, que a maior parte de suas entrevistadas apresentou sintomas de *burnout* materno.

Ressalte-se a existência de uma problemática ainda mais acentuada: O ser-mãe já denota em si a renúncia. Entretanto, segundo o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV, 2023), o número de mães-solo em 2022 chegava a 11,3 (onze vírgula três) milhões, tendo crescido 17,8% em relação ao ano de 2012. O termo utilizado pelo Instituto indica a concentração da maior parte das responsabilidades com a prole nesse grupo, sem uma rede de apoio significativa. O “lugar-comum” (ou pensamento comum) no país parece projetar a expressão popular “filho é da mãe”, ou a perspectiva de sua natureza e incumbência para o cuidado.

As camadas atreladas à maternidade-solo são múltiplas, e são descritas na obra de Juliana Santos (2022) através de um grupo de mulheres, entrevistadas individualmente, cujas experiências se entrelaçam. É possível citar: (i). A renúncia às vivências e pretensões individuais em prol do materno, sobretudo no que diz respeito ao lazer e ao cuidado consigo; (ii). A necessidade de balancear a construção de uma carreira sólida, a fim de prover o sustento familiar, e presidir o ambiente doméstico; (iii). A presença de uma relação pai-filho dotada de ausências e estranhamentos; (iv). Bloqueios sociais; e (v). Sobrecarga emocional.

Além dos problemas supramencionados, é comum às falas das 8 (oito) entrevistadas, cada uma delas com um capítulo dedicado à sua história, a preocupação financeira necessariamente acompanhada do maternar solo. De um lado, algumas relatam assumir rotinas de trabalho extenuantes, que incluem o período noturno e os finais de semana, por exemplo; de outro, há aquelas que contam com o auxílio do genitor de seus filhos através de uma prestação mensal a título de alimentos, ainda considerada insuficiente frente às despesas exigidas por um menor.

No Brasil, essa prestação é um direito cuja previsão legal se estende entre os códigos. O Código Civil, em seu art. 1.566, IV, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 22, preveem o dever de sustento de ambos os pais em relação aos seus filhos. A Lei 11.804/2008, inclusive, indica o início da responsabilidade antes mesmo do nascimento da criança, dispendo sobre os alimentos gravídicos a serem prestados durante o período gestacional. A Lei 5.478/1968, ainda, impõe rito especial às ações judiciais que objetivam esse pleito, tendo em vista a condição de vulnerabilidade dos filhos e o caráter essencial das prestações.

As ações de alimentos estão, segundo o relatório Justiça em Números (CNJ, 2024), ocupando o quarto lugar entre os cinco assuntos mais demandados em âmbito estadual, desde 2022. A matéria se mantém entre os cinco principais assuntos também nas edições anteriores do mesmo relatório, estando em terceiro lugar em 2019 e 2021 e em quinto lugar em 2017⁷, 2018 e 2020, o que indica sua relevância durante os últimos anos. Ressalte-se que, nos referidos números, estão incluídas demandas que pugnam pelos alimentos entre ex-cônjuges, familiares em geral e, principalmente, entre genitores e seus filhos, o que é objeto deste trabalho.

O Núcleo de Práticas Jurídicas da UFERSA/Mossoró reflete o cenário nacional de relevância numérica das ações alimentícias, tendo-as como seu principal escopo. Durante o período analisado (janeiro de 2024 a março de 2025), elas representaram 44,23% do total de ações cíveis sob a responsabilidade da instituição. A porcentagem revela, ainda, a assistência dada a 19 (dezenove) mulheres, em geral mães-solo, que concluíram necessitar do Poder Judiciário para assegurar o direito de seus filhos à pensão alimentícia. Para algumas, esse pedido esteve unido à regulamentação de guardas e visitas, objetivando a conservação ou a gênese de um vínculo pai-filho (UFERSA, 2025).

Ressalte-se que este trabalho dá ênfase ao grupo de mulheres majoritariamente atendidas pela instituição, isto é, mães-solo, hipossuficientes economicamente, pretas ou pardas e com baixo nível de escolaridade. Agregadas essas características, o acesso à

⁷ O ano de 2017 foi o primeiro considerado para analisar o posicionamento das ações de alimentos entre os cinco assuntos mais demandados na Justiça Estadual, uma vez que, no ano anterior, o Relatório Justiça em Números possuía organização distinta, não operando clara separação entre os ramos judiciários estadual, federal e especializados.

justiça concorre com uma série de obstáculos, especialmente considerando: (i). A necessidade do patrocínio das causas por um advogado, cuja contratação privada pode exigir dispêndios financeiros significativos; (ii). As próprias características do Judiciário, como evidenciado por Maia (2019), dotado de códigos específicos que, em geral, distanciam o público, como linguagem, vestimenta e arquitetura próprias, além da condução processual morosa e estranha às partes; e (iii). A ausência de informações facilitadas à disposição dos interessados.

Na prática, um grupo com essas características costuma ter seu atendimento jurídico realizado pela Defensoria Pública. Entretanto, o crescimento da referida instituição é insuficiente para compreender o avanço na judicialização das relações no país. O relatório Justiça em Números indica, em 2024, um crescimento nos casos da Justiça Estadual 6,7% maior que o ano anterior. Ainda, tratando de uma análise de todos os âmbitos judiciais, isto é, justiça federal, estadual e especializada, o relatório indica o maior número de novos processos da série histórica. No mesmo ano, a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024) indica que ao menos 18,4% da população brasileira está à margem do sistema de justiça, de modo que não consegue acessá-lo para reivindicar seus direitos.

Os Núcleos de Práticas Jurídicas, vinculados às Instituições de Ensino Superior, têm relevante papel no atendimento aos públicos que não conseguem acessar as Defensorias, bem como àqueles cujas prestações demandadas exigem maior celeridade, como é o caso dos alimentos. No NPJ/UFERSA, os alunos são orientados a contornar, além das barreiras do acesso formal ao Judiciário, as dificuldades informacionais e atinentes à linguagem e atenção conferidas aos assistidos. Nesse sentido, os discentes passam a atuar como “pontes”, ligando as mães-solo em situação de vulnerabilidade ao Judiciário para solução de suas demandas, através dos NPJs.

Não se pode olvidar que, embora a atuação dos Núcleos seja de relevância ímpar às mães-solo em situação de vulnerabilidade, não esgota sua problemática. O fenômeno da maternidade-solo, especialmente para o grupo de mulheres analisado, carrega consigo camadas complexas de violência.

Em uma sociedade profundamente desigual em termos de gênero, o ideal feminino tende a considerá-las efetivamente mulheres a partir da composição de um lar tradicional, bem como de ideais como subserviência e cuidado; desfeito (ou sequer realizado) o vínculo matrimonial, passam a ser “mães solteiras”, denominação pejorativa que propõe necessária ligação entre a filiação e o estado civil. No cenário, costumam ter concentrada em si a maior parte da responsabilidade com a prole, e as violências continuam. A subseção a seguir busca discutir, então, algumas das limitações ainda observadas no que concerne às atuações do NPJ frente ao grupo e às situações analisadas.

4.1 As fissuras na “ponte”: limitações ainda observadas no tratamento jurídico das mães-solo em situação de vulnerabilidade

Em decisão junto à 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tratando de uma situação de abandono afetivo, a Ministra Nancy Andrighi afirma que “Amar é faculdade, cuidar é dever”. A fala, analisada de um modo mais amplo, mas ainda tratando do Direito das Famílias, comunica sobre a limitação que é inerente ao próprio âmbito jurídico. No cenário analisado por este trabalho, indica que, embora algumas prestações possam ser objeto de ações judiciais, essas não são suficientes para abarcar as múltiplas problemáticas (e violências) que se referem à maternidade solo.

Dessa forma, embora seja possível uma solicitação judicial atinente aos alimentos (CC, art. 1.566, IV; ECA, art. 22), à guarda (CC, art. 1.583) e ao regime de convivência (art. 1.589), insuficiente é a legislação no que concerne à: (i). Compreensão social sobre a responsabilidade supostamente intrínseca às mulheres sobre seus filhos; (ii). Efetiva divisão de atribuições entre os genitores; (iii). Criação de vínculos entre um genitor e sua prole, bem como de comunicação respeitosa e frutífera entre ambos os pais; e (iv). Cumprimento permanente e estável de todas as obrigações estabelecidas entre as partes, judicial ou extrajudicialmente. Sobre isso, Maria Berenice Dias (2016, p. 160) sumariza:

A obrigação parental não é somente o pagamento de alimentos. Há um leque de encargos que não se mensuram monetariamente. Mas nenhuma consequência é imposta a quem descumpre os deveres inerentes ao poder familiar. Separado o casal, o pai, na maioria dos casos, nem ao menos divide os deveres de criação e educação do filho, pois raramente reconhece sua responsabilidade de acompanhar o seu desenvolvimento. De forma frequente, não exerce sequer a obrigação de visitas. Os danos afetivos que decorrem dessa omissão não estão previstos como indenizáveis, mas a justiça vem, ainda que timidamente, impondo o pagamento.

O sistema de Justiça, ainda, contribui para que, além das dificuldades em acessar o Judiciário ou ter representadas suas demandas, essas mulheres encontrem óbices para um tratamento digno no curso processual. Em entrevista, a advogada Marina Ruzzi (2020), especialista em gênero, aponta para a visão feminina dentro do processo a partir de estereótipos como “mulher louca”, “vingativa” e “mãe desnaturada”, os quais, na sua análise, “retiram do poder judiciário a habilidade de julgar de maneira imparcial, uma

vez que se utilizam deles, muitas vezes motivados pela argumentação da outra parte, para valorar de maneira distinta as partes” (p. 408).

Para além das limitações que dizem respeito ao Direito e ao Judiciário como um todo, não se pode olvidar, também, da insuficiência dos serviços prestados pelos Núcleos de Práticas Jurídicas. Embora esses sejam de importância ímpar, e frequentemente representem uma forma efetiva de acesso à justiça a um grupo vulnerável, Sousa Júnior (2006) propõe a distinção entre assistência judiciária e assessoria jurídica, baseado no Relatório do Núcleo de Assessoria Jurídica em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília.

O autor demonstra que o primeiro dos termos se refere à prestação de serviços jurídicos para indivíduos carentes, nos moldes do que ocorre nos “escritórios-modelo” das universidades, ou nos Núcleos de Práticas Jurídicas. A assistência judiciária, nesse sentido, estaria atrelada a uma incumbência profissional prestada, que seria finalizada imediatamente após a solução da demanda. De outro modo, a assessoria jurídica buscaria atuar de modo direto e contínuo com as comunidades vulneráveis, oferecendo-as serviços mais amplos de educação para o exercício da cidadania. Em uma comparação entre as duas ações, a segunda poderia abarcar de forma mais profunda as problemáticas das mães-solo vulneráveis, mas não possui efetiva e sistemática implementação junto aos Núcleos, costumando ater-se aos projetos de extensão universitária, de menor expressão.

Finalmente, há limitações que dizem respeito à conjuntura social brasileira em que se inserem as ações de alimentos analisadas. Importa ressaltar que, no país, cerca de 59 milhões de indivíduos viviam abaixo da linha da pobreza em 2023, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso significa a existência de altos níveis de desemprego (6,8 milhões de brasileiros no quarto trimestre de 2024, também segundo o IBGE), bem como de empregos informais, além das dificuldades em tratar da sobrevivência com baixas remunerações.

Os índices supramencionados atingem diretamente às mães-solo, naturalmente, mas também o fazem com os genitores dotados da responsabilidade em contribuir com os alimentos. Este trabalho, assim, embora busque lançar luz a uma problemática de gênero, não deseja impor narrativas envolvendo “heróis” ou “vilões”. Os percentuais de alimentos a que os genitores estão atrelados, indicados no tópico 3.2, costumam ser insuficientes para o sustento satisfatório de um menor, ou mesmo para suprir-lhe necessidades básicas como saúde, educação, alimentação, vestuário ou lazer. Entretanto, eles refletem a existência de limitações socioeconômicas que são inerentes à situação do país nesse âmbito.

Como é perceptível até então, múltiplas são as formas de violência sofridas pelas mães-solo em situação de vulnerabilidade, a citar pelo estigma social, pelos seus danos psicológicos, incluindo a sobrecarga materna, e pela insegurança financeira na criação de sua prole. Contudo, embora possa haver estruturas hábeis a mitigar parte de suas problemáticas, como é o caso dos NPJs e da sua relação com o acesso à justiça, também são complexas as limitações para a atuação junto a esse grupo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

I. Enfim, a presente investigação possibilitou compreender alguns elementos sobre a relação entre as ações de alimentos patrocinadas pelo Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, em Mossoró, e a efetivação do acesso à justiça para mães-solo em situação de vulnerabilidade.

II. Foi possível estabelecer que os Núcleos de Práticas Jurídicas surgem como resposta às principais críticas dirigidas ao ensino jurídico, que são: (i). a sua desconexão com a realidade; e (ii). a formação dos juristas sob um prisma tecnicista, entretanto, para além disso, esses espaços estão atrelados a um histórico de legislações que tem os aproximado do papel de concretizadores do acesso à justiça, como é o caso da Portaria nº 1.886 do Ministério da Educação, da Resolução nº 9, do Conselho Nacional de Educação, e da própria sistemática constitucional; atualmente, sua concepção é, de um lado, como parte da formação dos profissionais juristas, sendo componente curricular obrigatório dos cursos de Direito, e, de outro lado, como ferramenta à disposição da sociedade.

III. Compreendeu-se a organização e atuação do NPJ analisado, que está vinculado à UFERSA, em Mossoró/RN, de tal sorte que no referido Núcleo, os ajuizamentos envolvendo alimentos são 44,23% das ações cíveis totais, representando o assunto mais significativo em termos numéricos, vale dizer, para essas ações, tem-se que, em 82,6% dos casos, as assistidas do Núcleo são mulheres, em geral mães-solo, com um perfil específico: pretas ou pardas, com baixo nível de escolaridade, na maior parte dos casos adstritas ao ensino básico (fundamental e médio), e em vulnerabilidade econômica; a conjuntura social, historicamente, desprivilegia indivíduos com essas características, incorporando-os a uma série de obstáculos, entre eles o do acesso à justiça.

IV. Segundo dados internos do Núcleo de Práticas Jurídicas da UFERSA (2025), o referido NPJ atuou, entre janeiro de 2024 e março de 2025, em 23 (vinte e três) ações judiciais envolvendo a prestação de alimentos. Algumas delas, decerto, tratam simultaneamente de outros assuntos familiares, como o divórcio, a partilha de bens e a determinação da guarda e do regime de convivência entre os genitores e os menores. Entre essas ações, 13 (treze) correspondem a acordos extrajudiciais, bem como 2 (duas) remetem à

autocomposição no curso processual, com um índice de conciliação de 65,2% no período. Essa atuação, reitera-se, compreendeu-se como sendo de fundamental importância no atendimento ao público que não consegue acessar as Defensorias Públicas, tampouco contar com o patrocínio privado de suas causas.

V. O presente artigo sumariza de que forma, historicamente, foi imputado ao público feminino o “mito do amor materno”, bem como a concentração de responsabilidades sobre sua prole. O cenário, que condiciona problemáticas de diversas naturezas, afasta as mães-solo de direitos básicos, como o lazer, o cuidado consigo e com suas aspirações pessoais, a segurança financeira, e o próprio acesso à justiça para demandar a divisão de responsabilidades entre si e o genitor de seus filhos. No cenário posto, entendeu-se a atuação dos Núcleos de Práticas Jurídicas como estruturantes de uma “ponte” entre essas mães e o judiciário, embora se compreendam as suas limitações.

VI. Essas limitações, além de apontarem para insuficiências que são próprias do âmbito jurídico e da conjuntura socioeconômica do país, indicam a necessidade de que haja continuidade nas reformas do ensino, bem como uma transformação estrutural na política de atendimento jurídico. O modelo atual, embora tenha atuação satisfatória como assistência jurídica, vale dizer, atrelada a uma incumbência profissional, pouco se aproxima de modelos alternativos como a assessoria jurídica popular. Com efeito, ainda se opera dentro de uma lógica assistencial, não emancipatória; além disso, os próprios Núcleos, se desprovidos de uma perspectiva crítica e interdisciplinar, podem contribuir para uma formação tecnicista, mesmo que sua gênese esteja na tentativa de distanciar-se desse padrão.

VII. O papel da universidade e do ensino jurídico para os grupos vulneráveis é de tal monta, nesse sentido, que há de se tratar de aperfeiçoamentos fundamentais. Sugere-se: (i) A criação de núcleos interdisciplinares fixos nos NPJs, como assistência psicológica, pedagógica e de serviço social; (ii) A transformação das ações do NPJ em política institucional vinculada a uma agenda de justiça social e de gênero; e (iii). O fortalecimento das divulgações quanto aos serviços prestados, bem como da inserção dessa ferramenta como parte de uma “rede” de proteção aos grupos vulneráveis, junto a grupos sociais, casas de acolhimento, delegacias especializadas e a própria Defensoria Pública, por exemplo.

VIII. Faz-se necessário, por último, a adoção de formas para impor luz à temática aqui retratada, oportunizando-se a elaboração de novos estudos que tenham como enfoque a relação entre os NPJ's e o acesso à justiça, refletindo realidades de outras instituições de ensino e conjunturas sociais; viabilizando-se ademais, investigações que tratem de outros grupos vulneráveis cujas demandas são atendidas pelos Núcleos.

SOLO MOTHERS AND(IN) VULNERABILITY: THE EXPERIENCE OF A LEGAL PRACTICES CENTER AS AN ESSENTIAL FUNCTION OF JUSTICE

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the way in which legal claims for maintenance are effective, as a means of access to justice, for vulnerable single mothers at the UFERSA/Mossoró Legal Practice Center (NPJ). The methodology takes a quantitative-qualitative approach, with statistical data compared to specialized literature, and also dialogues with internal data from the NPJ. In turn, it is of the bibliographical type, going through theoretical references on the subject. It was concluded that there is a group of black or brown women with low levels of education and economic vulnerability who need the NPJ to access the judiciary.

Keywords: Legal Practice Centers; maintenance actions; single mothers; access to justice.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Flávia; RUZZI, Marina; MELO, Ezilda. Entrevista: Louca, ressentida, aproveitadora: O lugar reservado às mães nas Varas de Família. *In*: MELO, Ezilda. **Maternidade e Direito**. São Paulo: Tirant Io Blanch, 2020. p. 407-412. *E-book*.

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado**: O mito do amor materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, 7 ago. 2006. Disponível em: <https://www.pla->

nalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.804, de 5 de novembro de 2008.** Disciplina o direito a alimentos gravídicos e a forma como ele será exercido e dá outras providências. Brasília, 5 nov. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111804.htm. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, 9 mar. 2015. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.611, de 3 de julho de 2023.** Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, 3 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114611.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968.** Dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências. Brasília, 25 jul. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15478.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.159.242. Relator: Ministra Nancy Andrighi. **Recurso Especial nº 1.159.242-SP(2009/0193701-9)**. Brasília, 23 maio 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201079216&dt_publicacao=23/05/2014. Acesso em: 01 jul. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Resolução CNE/CES, nº 9.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Brasília, 9 set. 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) (Brasil). **Justiça em Números.** 21. ed. Brasília: CNJ, 2024.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (Brasil) (org.). **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública**. Brasília: [s. n.], 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**: De acordo com o novo CPC. 11. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FEIJÓ, Janaína. **Mães solo no mercado de trabalho**. [S. l.]: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV), 12 maio 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/maes-solo-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 17 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil) (coord.). **Em 2023, pobreza no país cai ao menor nível desde 2012**. [S. l.]: Agência de notícias IBGE, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>. Acesso em: 9 jun. 2025.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAIA, Mário Sérgio Falcão. **Filosofia do Direito**: Uma análise humanista sobre o fenômeno jurídico atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. *E-book*.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista**: novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Portaria nº 1.886**. Diretrizes curriculares do curso de direito. Brasília, 30 dez. 1994. Disponível em: <https://www.oabrn.org.br/arquivos/LegislacaosobreEnsinoJuridico.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

OLIVEIRA, André Macedo de. **Ensino jurídico**: diálogo entre teoria e prática. Porto Alegre: SAFE, 2004.

POSNER, Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Pensando o ensino do direito no século XXI**: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes. Florianópolis: Boiteux, 2005.

SANTOS, Juliana Heleno dos. **Entre Vistas**: Sobre a maternidade solo na sociedade brasileira pós-moderna. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em

Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/5545>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SILVA, Marcela Samara Lira da. **Um olhar para além da beleza da maternidade: Burnout materno - exaustão e sobrecarga das mães.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Enfermagem) - Universidade Federal de Campina Grande, Cuité, 2021. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/21342>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini. Núcleo de Prática Jurídica: necessidade, implementação e diferencial qualitativo. **Pensar**, Fortaleza, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2706>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Ensino do Direito, Núcleos de Prática e assessoria jurídica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, julho/dezembro 2006. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/81>. Acesso em: 10 abr. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. **Núcleo de Práticas Jurídicas.** Dados internos sobre ações de alimentos e perfil socioeconômico das assistidas no período de janeiro de 2024 a março de 2025. Mossoró, 2025. Documento não publicado.

**VENDA PROIBIDA
IMPRESSO COM
RECURSOS PÚBLICOS**



MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará



ESMP
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ



CEAF
CENTRO DE ESTUDOS E
APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Rua Maria Alice Ferraz, 120. Luciano Cavalcante, Fortaleza-CE - CEP: 60.811-295

Fone: (85) 3452.4521 / 3452.3709 / 3252.1790

<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista>