



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

245

janeiro a março de 2025

SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2025 – 2026

Senador Davi Alcolumbre

PRESIDENTE

Senador Eduardo Gomes

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Humberto Costa

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senadora Daniella Ribeiro

PRIMEIRA-SECRETÁRIA

Senador Confúcio Moura

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senadora Ana Paula Lobato

TERCEIRA-SECRETÁRIA

Senador Laércio Oliveira

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

Senador Mecias de Jesus

Senador Styvenson Valentim

Senadora Soraya Thronicke

ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466



Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

volume 62

245

p. 1-227

janeiro a março de 2025

SENADO FEDERAL



EDIÇÃO DO SENADO FEDERAL

Diretora-Geral: Ilana Trombka
Secretário-Geral da Mesa: Danilo Augusto Barboza de Aguiar

Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Rafael A. Chervenski da Silva

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenador: Aloysio de Britto Vieira

Editor responsável: Aloysio de Britto Vieira. Editor executivo: Raphael Melleiro. Gestão de submissão: Glauca Cruz.
Revisão: Vilma de Sousa e Walfrido Vianna. Editoração: Camila Hott, Gilmar Rodrigues e Rejane Campos.

Missão

A *Revista de Informação Legislativa* (RIL) é uma publicação trimestral, produzida pela Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal. Publicada desde 1964, a *Revista* tem divulgado artigos inéditos, predominantemente nas áreas de Direito e de Ciência Política e Relações Internacionais. Sua missão é contribuir para a análise dos grandes temas em discussão na sociedade brasileira e, conseqüentemente, em debate no Congresso Nacional.

Fundadores

Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal – 1961-1967
Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967
Leyla Castello Branco Rangel, Diretora – 1964-1988

Política de acesso e direito de uso

A RIL oferece acesso aberto livre a seu conteúdo (disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril>), sendo publicada sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Indexadores

Diadorim – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras, EZB – Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Google Scholar, Ibict CCN – Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadadas, Latindex, Livre – Revistas de Livre Acesso, Portal de Periódicos Capes, Redib – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas, Ulrichsweb.

Não são objeto de revisão artigos ou segmentos de texto redigidos em língua estrangeira.

Revista de Informação Legislativa / Senado Federal. – v. 1, n. 1 (mar. 1964). – Brasília, DF : Senado Federal, 1964-.
Trimestral.

v. 1-3, n. 1-10, publicada pelo Serviço de Informação Legislativa; v. 3-9, n. 11-33, publicada pela Diretoria de Informação Legislativa; v. 9-50, n. 34-198, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas; v. 50-, n. 199-, publicada pela Coordenação de Edições Técnicas.

ISSN 0034-835X (Impresso)
ISSN 2596-0466 (Online)

1. Direito – Periódico. 2. Ciência Política – Periódico. 3. Relações Internacionais – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

CDD 340.05
CDU 34(05)

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 8, Mezanino, Setor 11
CEP: 70.165-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 3303-3575 e 3303-3576
E-mail: ril@senado.leg.br

CONSELHO

Dr. Bruno Dantas Nascimento, Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Bruno Leonardo Câmara Carrá, Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Carlos Blanco de Moraes, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal / Dr. Florivaldo Dutra Araújo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Luis Fernando Barzotto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Luiz Fux, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Marcelo Dias Varella, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marco Bruno Miranda Clementino, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Maria Tereza Fonseca Dias, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Octavio Campos Fischer, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Roger Stiefelmann Leal, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Wremyr Scliar, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

PARECERISTAS

Dr. Alan Ibn Chahrur, Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, Jaú, SP, Brasil / Dr. Alexandre Luiz Pereira da Silva, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, SC, Brasil / Dr. Álvaro José Bettanin Carrasco, Procuradoria-Geral Federal, Canoas, RS, Brasil / Dra. Ana Claudia Santano, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dr. André de Souza Dantas Elali, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dr. André Studart Leitão, Centro Universitário Christus, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Andre Vicente Pires Rosa, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Antonio de Holanda Cavalcante Segundo, Leandro Vasques Advogados Associados, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Antonio Sergio Cordeiro Piedade, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Antonio Teixeira de Barros, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil / Dr. Carlos Augusto Daniel Neto, Centro de Estudos de Direito Econômico e Social, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Carlos Magno Spricigo Venerio, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dra. Caroline Somesom Tauk, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dra. Célia Regina Ferrari Faganello, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Cesar Augusto Baldi, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Cachoeira do Sul, RS, Brasil / Dr. Cláudio Araújo Reis, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Me. Clay Souza e Teles, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dra. Daniela Melo Crosara, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Danilo Fontenele Sampaio Cunha, Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil / Me. Felipe Luiz Machado Barros, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, Macaíba, RN, Brasil / Dr. Frederico Nunes de Matos, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Fernando de Brito Alves, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dr. Fernando Laércio Alves da Silva, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil / Dr. Francisco Antônio de Barros e Silva Neto, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Guilherme Nacif de Faria, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil / Dr. Gustavo Costa Nassif, Instituto de Defesa da Cidadania e da Transparência, Belo Horizonte, MG, Brasil / Me. Gustavo Silva Caçgado, Universidade Tiradentes, Aracaju, SE, Brasil / Dr. Henrique Fernando de Mello, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São José do Rio Preto, SP, Brasil / Dr. Jahyr-Philippe Bichara, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Me. João Paulo Medeiros de Araújo, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil / Me. Jordan Vinícius de Oliveira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Jorge André de Carvalho Mendonça, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Recife, PE, Brasil / Dr. José Carlos Evangelista Araújo, Faculdades de Campinas, Campinas, SP, Brasil / Dr. José Filomeno de Moraes Filho, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil / Ma. Larissa de Moura Guerra Almeida, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Lelio Maximino Lellis, Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson, Araras, SP, Brasil / Dr. Luciano Athayde Chaves, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Luciano Moreira de Oliveira, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Luciano Santos Lopes, Faculdade Milton Campos, Nova Lima, MG, Brasil / Dr. Luís Fernando Sgarbossa, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil / Dr. Luiz Eduardo Diniz Araújo, Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marcelo Antonio Theodoro, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Marcelo Campos Galuppo, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Marcio Camargo Cunha Filho, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt Júnio, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil / Me. Maurício Buosi Lemes, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil / Me. Maurício Sullivan Balhe Guedes, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Mauro Fonseca Andrade, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Maximiliano Vieira Franco de Godoy, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dra. Micheli Pereira de Melo, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, PA, Brasil / Dr. Miguel Gualana de Godoy, Universidade Federal do Paraná, Curitiba,

PR, Brasil / Dra. Nara Pereira Carvalho, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil / Dr. Onofre Alves Batista Júnior, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Santa Salete, SP, Brasil / Dr. Paul Hugo Weberbauer, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Paulo César Pinto de Oliveira, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Paulo Magalhães Araújo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil / Me. Rafael Borges de Souza Bias, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Rafael Silveira e Silva, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil / Dr. Raoni Macedo Bielschowsky, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dra. Regina Stela Corrêa Vieira, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, SC, Brasil / Dra. Roberta Simões Nascimento, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Roberto Gomes de Albuquerque Melo Júnior, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Me. Rodrigo da Silva Brandalise, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal / Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral, Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Rubens Beçak, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Rubens Valtecides Alves, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Me. Saulo Tarso Fernandes Dias, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Sérgio Cruz Arenhart, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes, Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil / Dr. Tiago Cappi Janini, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dra. Vânia Siciliano Aieta, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Valter Rodrigues de Carvalho, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Vicente de Paula Ataíde Junior, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Vinicius Pinheiro Marques, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Wagner Silveira Feloniuk, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil / Dr. Walter Claudius Rothenburg, Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, Brasil / Ma. Yasmin Curzi de Mendonça, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

AUTORES

Angelo Vitório Cenci é doutor e pós-doutor em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; professor da Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo, RS, Brasil; coordenador do Núcleo de Pesquisas em Filosofia e Educação (Nupefe) e do Grupo de Estudos em Ética, Democracia e Educação (Geede) da UPF, Passo Fundo, RS, Brasil. / Bruno de Castro Rubiatti é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil; professor da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA, Belém, PA, Brasil; coordenador do grupo de pesquisa Instituições políticas: processo legislativo e controle (IPPLC, CNPq, UFPA), Belém, PA, Brasil. / Clint Rodrigues Correia é mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil; doutorando em Direito Constitucional na PUC-SP, São Paulo, SP, Brasil; professor de Ciência Política e Teoria do Estado da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil; defensor público na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. / Douglas Lingardi Strachicini é mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, MT, Brasil; especialista em Ciências Criminais pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; promotor de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil; membro do grupo de extensão e pesquisa Tutela penal dos bens jurídicos difusos, da UFMT, Cuiabá, MT, Brasil. / Henrique T. V. Salles Pinto é doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; pós-doutor em Ciência Política pela Université Paris-Saclay, Gif-sur-Yvette, Île-de-France, França; professor da Fundação Getulio Vargas, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. / Ilana Trombka é doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do programa de mestrado em Administração Pública do IDP, Brasília, DF, Brasil; diretora-geral do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. / Jane Lucia Wilhelm Berwanger é doutora em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutora pelo Observatório de Direitos Humanos para os Países de Língua Oficial Portuguesa, Coimbra, Portugal; professora do programa de pós-graduação em Direito da Faculdade CERS, Recife, PE, Brasil; diretora de Atuação Judicial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Curitiba, PR, Brasil; autora de obras de Direito Previdenciário; advogada. / Leonel Cesarino Pessoa é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; graduado em Direito e em Filosofia pela USP, São Paulo, SP, Brasil; professor de Direito da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. / Luiz Ricardo Cavalcante é doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor do programa de mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. / Márcio Grijó Vilarouca é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor adjunto nos cursos de graduação de Ciências Sociais e nos programas de pós-graduação acadêmica e profissional em História da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. / Neuro José Zambam é doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutor em Direito pela Università Mediterranea di Reggio Calabria, Reggio di Calabria, Calábria, Itália; pós-doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil; professor do programa de pós-graduação

em Direito da Atitus Educação de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, Brasil; membro do Grupo de Trabalho Ética e Cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia; líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen (CNPq). / Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil; professor do programa de mestrado em Gestão Local e Desenvolvimento Sustentável da UFPE, Recife, PE, Brasil; professor adjunto do Curso de Direito da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor do programa de mestrado em Direito, Mercado, Compliance e Segurança Humana da Faculdade CERS, Recife, PE, Brasil; professor da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; advogado. / Paulo Meyer Nascimento é doutor em Economia pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor dos programas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado profissional) da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, Brasília, DF, Brasil. / Rodrigo Abrantes Lamas é doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Economia e Finanças pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da FGV, São Paulo, SP, Brasil; coordenador executivo dos cursos de graduação on-line do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da FGV, São Paulo, SP, Brasil. / Rodrigo Monteiro Pessoa é doutor em Direito pela Universidad de Chile, Santiago, Chile; pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil; membro pesquisador do grupo de pesquisa (CNPq) A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho, da FDRP-USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil; professor de Direito da Seguridade Social do Claretiano Centro Universitário de Batatais, SP, Brasil. / Saulo de Tarso Fernandes Dias é mestre em Filosofia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutorando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. / Stael Freire é mestra em Direito pela Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; graduada em Direito pela Associação de Ensino Superior do Piauí, Teresina, PI, Brasil; especialista em Direito da Mineração pela Faculdade Cedin, Belo Horizonte, MG, Brasil; advogada.

Sumário

AUTORES CONVIDADOS

13 **Análise crítica do discurso, equidade de gênero e combate à fome: um estudo de caso do Senado Federal**

Critical discourse analysis, gender equity and the fight against hunger: a case study of the Brazilian Senate

Ilana Trombka

Henrique T. V. Salles Pinto

ARTIGOS

27 **O problema da ilusão posicional em Amartya Sen: alguns indicativos de resgate do valor da pessoa e da democracia**

The problem of positional illusion in Amartya Sen: some indications of rescuing the value of the person and democracy

Neuro José Zambam

Angelo Vitório Cenci

43 **Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018**

Occupation of key positions in the Senate: the profile of the presidents of the CCJ and the CAE (1995-2018)

Bruno de Castro Rubiatti

71 **Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil**

Social security protection for workers under family farming: a comparative study between Chile and Brazil

Jane Lucia Wilhelm Berwanger

Rodrigo Monteiro Pessoa

Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho

93 **A explícita adoção do dogma do legislador negativo pelo Supremo Tribunal Federal na ementa dos acórdãos (1987-2023)**

The explicit adoption of the negative legislator's dogma in the decisions' summary by the Brazilian Federal Supreme Court (1987-2023)

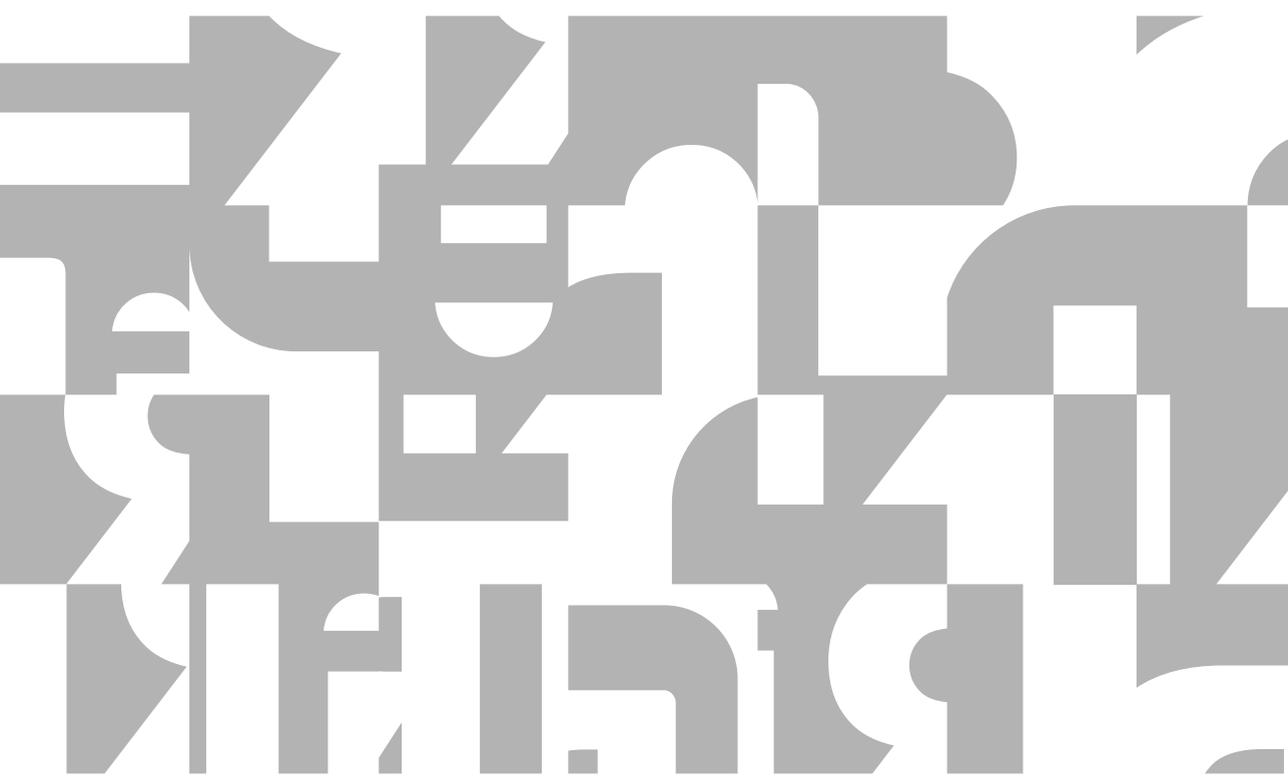
Clint Rodrigues Correia

- 119 **O princípio de justificação: de Immanuel Kant a Rainer Forst**
The principle of justification: from Immanuel Kant to Rainer Forst
Rodrigo Abrantes Lamas
Saulo de Tarso Fernandes Dias
- 139 **Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional**
Free Public Higher Education: an Analysis of the Positions of the Brazilian National Congress
Paulo Meyer Nascimento
Luiz Ricardo Cavalcante
- 163 **A participação dos municípios na fiscalização da CFEM: uma proposta de revisão legislativa**
The participation of Municipalities in the supervision of CFEM: a proposal for legislative review
Stael Freire
Leonel Cesarino Pessôa
- 181 **Imprescritibilidade da injúria racial: fundamentos e consequências do julgamento do *Habeas Corpus* nº 154.248/DF**
Imprescriptibility of racial injury: grounds and consequences of the judgment of *Habeas Corpus* n. 154.248/DF
Douglas Lingiardi Strachicini

ARTIGO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

- 205 **Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022)**
Evaluating the prominence of the Public Security Committee of the Chamber of Deputies (2003-2022)
Márcio Grijó Vilarouca

Autores convidados



Análise crítica do discurso, equidade de gênero e combate à fome: um estudo de caso do Senado Federal

Critical discourse analysis, gender equity and the fight against hunger: a case study of the Brazilian Senate

Ilana Trombka¹

Henrique T. V. Salles Pinto²

Resumo

Este artigo tem o objetivo de compreender como a análise crítica do discurso pode identificar as prioridades e as crenças de uma sociedade. Com base em pronunciamentos proferidos no plenário do Senado Federal, foi possível constatar que seus parlamentares abordam com frequência o problema da fome, mas não o relacionam com uma de suas principais causas – a desigualdade de gênero, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). Se, por um lado o machismo e o racismo estruturais contribuem para tornar invisível essa preocupante realidade, por outro, pronunciamentos parlamentares podem transformá-la de modo crítico e promover a equidade.

Palavras-chave: análise crítica do discurso; desigualdade de gênero; fome; equidade.

Abstract

This article aims to understand how critical discourse analysis can identify the priorities and beliefs of a society. Based on speeches made in the plenary session of the Brazilian Senate, it was possible to observe that members of parliament frequently address the problem of hunger, but do not relate it to one of its main causes – gender inequality, according to the United Nations (UN). If, on the one hand, structural sexism and racism contribute to

¹ Ilana Trombka é doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do programa de mestrado em Administração Pública do IDP, Brasília, DF, Brasil; diretora-geral do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: trombka@senado.leg.br

² Henrique T. V. Salles Pinto é doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; pós-doutor em Ciência Política pela Université Paris-Saclay, Gif-sur-Yvette, Île-de-France, França; professor da Fundação Getúlio Vargas, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: hsallesp@senado.leg.br

making this worrying reality invisible, on the other, parliamentary speeches can critically transform it and promote equity.

Keywords: critical discourse analysis; gender inequality; hunger; equity.

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p13

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

A análise crítica do discurso surgiu no final da década de 1980 como resultado dos estudos de Norman Fairclough, Ruth Wodak e Teun van Dijk, fundamentalmente no âmbito do periódico *Discourse & Society*. Conquanto apresente diferentes concepções, pode-se delimitar a compreensão dessa análise mediante três eixos: a) a crítica dos desafios e da dinâmica de poder em âmbito social; b) o fato de existirem influências históricas e ideológicas na relação entre discurso e sociedade, o que é passível de mediação; e c) o entendimento de que o discurso pode transmitir crenças e significados, e é capaz tanto de reproduzir quanto de transformar as relações sociais e políticas (Wodak; Meyer, 2009).

O discurso pode, assim, ser instrumento decisivo para compreender o grupo social dos que o proferem. Além dessa compreensão, a reprodução reiterada de discursos possibilita a modificação da dinâmica social (Dijk, 2011).

2 A relação entre desigualdade de gênero e fome

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou em 2015 a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e 189 metas globais, os Estados-membros da organização aprovaram plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, com foco nas pessoas, no planeta, na prosperidade e na paz mundial.

Dois dentre os 17 ODS identificados constituem o objeto principal deste estudo por apresentarem uma relação de interdependência: fome zero e agricultura sustentável

³ TROMBKA, Ilana; PINTO, Henrique T. V. Salles. Análise crítica do discurso, equidade de gênero e combate à fome: um estudo de caso do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 13-23, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p13. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p13

⁴ Trombka, I., & Pinto, H. T. V. S. (2025). Análise crítica do discurso, equidade de gênero e combate à fome: um estudo de caso do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 13-23. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p13

(ODS 2) e igualdade de gênero (ODS 5). Se, por um lado, a equidade⁵ de gênero contribui para o combate a toda e qualquer modalidade de insegurança alimentar e nutricional, especialmente a insegurança alimentar e nutricional grave (fome), o oposto também é verdadeiro, pois, quanto maior é a desigualdade de gênero, maiores são os índices de pessoas em situação de fome.

De acordo com a ONU (A cada [...], 2024), uma em cada 10 mulheres vive em situação de extrema pobreza. Em áreas afetadas por conflitos, elas têm 7,7 vezes mais chances que homens para viverem nessa situação, ao passo que, com a mudança climática, estima-se que até 2030 cerca de 236 milhões de mulheres e meninas estarão em situação de fome, o dobro do número de homens e meninos (131 milhões).

Em todos os continentes, as mulheres estão mais expostas que os homens a situações de insegurança alimentar e nutricional. Essa realidade é consequência das barreiras de gênero relacionadas ao acesso a trabalho e renda, determinantes do consumo regular de alimentos. Como têm, em média, menos renda, elas tendem a alocar parte significativa dos recursos para suprir necessidades alimentares básicas; e, a fim de reduzir custos, limitam de forma consistente a compra de alimentos adequados e nutritivos.

De acordo com o documento *Panorama social da América Latina e do Caribe 2023: a inclusão laboral como eixo central para o desenvolvimento social inclusivo*, produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (Nações Unidas, 2023), o índice de feminidade dos domicílios em situação de pobreza demonstra que, na ausência de outra renda familiar, o risco de pobreza aumenta para as mulheres, sobretudo nos domicílios com maior número de filhas e filhos. A situação torna-se ainda mais grave devido ao fato de que papéis tradicionais de gênero resultam na associação das mulheres com a esfera doméstica e o trabalho de cuidado, e a dos homens com o trabalho formal remunerado.

O maior acesso de mulheres ao mercado informal de trabalho remunerado é também fator de vulnerabilidade, pois diminui o acesso de trabalhadoras ao sistema formal de proteções e direitos laborais. Também nesse sistema se constata desafios: de acordo com relatório *The Status of Women in Agrifood Systems* (a situação das mulheres nos sistemas agroalimentares), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), no setor agrícola as mulheres recebem salário equivalente a 82 centavos para cada dólar recebido pelos homens (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2023). Assim como os salários, a propriedade da terra é desigual entre mulheres e homens: embora sejam responsáveis por até 80% da produção de alimentos em alguns países da América Latina, elas detêm entre 8% e 30% das propriedades de terras agrícolas na região. Igualmente é causa dessa realidade o fato de que as fazendas administradas por mulheres tendem a ser menores e localizadas em terras de qualidade inferior, ao contrário da preferência dada aos homens em heranças e privilégios masculinos no casamento.

⁵ Equidade significa dar às pessoas o que elas precisam para que todas e todos tenham acesso às mesmas oportunidades, considerando as suas respectivas particularidades.

No caso do Brasil, a situação torna-se mais sensível se se considera que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV Ibre) (Gombata, 2023), tem crescido o número de domicílios chefiados por mulheres, especialmente sem cônjuges. Considerando-se a base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), “a quantidade de lares com mulheres ocupando a função de responsável da família (com a remuneração mais alta do lar) cresceu 72,9% entre 2012 e 2022, passando de 22,2 milhões para 38,3 milhões” (Gombata, 2023).

Quando se analisam esses números sob a perspectiva da clivagem racial, constata-se que no terceiro trimestre de 2022, de acordo com o *Boletim especial 8 de março, Dia da Mulher*, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), as mulheres negras (pretas e pardas) lideravam 56,5% dos lares e as não negras, 43,5% deles. Segundo o documento, as mulheres ganhavam, em média, 21% menos que os homens – o equivalente a R\$ 2.305 para elas e a R\$ 2.909 para eles (Mulheres [...], 2023).

A disparidade é ainda mais nítida quando se compara a média de salários entre homens brancos e mulheres negras: elas recebem apenas 48% do que eles ganham. De acordo com dados do FGV Ibre (Campos, 2023), as mulheres negras também ganham apenas 62% do valor dos salários de mulheres brancas e 80% dos salários dos homens negros. Como a renda é um dos principais fatores para garantir níveis satisfatórios de segurança alimentar, comprova-se que as mulheres, sobretudo pretas e pardas, são as mais expostas à fome no País.

3 A relação entre desigualdade de gênero e fome no discurso parlamentar brasileiro

Em pronunciamento (Diário do Senado Federal, 2023, p. 52-54) no plenário do Senado Federal em 21/11/2023, o senador Paulo Paim apresentou dados da FAO sobre a relação entre a desigualdade de gênero e a fome no Brasil. Na obra *Panorama regional da segurança alimentar e nutrição 2023*, a FAO informa que 11,4% das mulheres e 8,3% dos homens no Brasil viviam em situação de insegurança alimentar e nutricional grave entre 2020 e 2022, auge da pandemia de Covid-19.

Esses dados demonstram que a diferença da situação de fome entre mulheres e homens no Brasil é de 3,1 pontos percentuais, próxima da média observada no continente latino-americano (3 pontos percentuais), mas o dobro da média mundial, que é de 1,5. Diferenças de oportunidades de acesso a serviços de educação e ao emprego formal são algumas das causas da desigualdade brasileira. E a situação é ainda mais alarmante quando se comparam homens residentes em regiões urbanizadas e mulheres residentes no perímetro rural.

O discurso parlamentar, em síntese, elucida a estreita relação entre a desigualdade de gênero e a fome. A fim de verificar se a coletividade de senadoras e senadores da 57ª Legislatura apresentou entendimento semelhante ao longo das três primeiras sessões

legislativas (2/2/2023 a 17/7/2024), apresentam-se dados referentes à pesquisa⁶ realizada sobre os pronunciamentos proferidos no plenário do Senado Federal que abordaram o flagelo da fome sob diversas perspectivas, bem como os que identificaram a desigualdade entre mulheres e homens como um dos fatores da fome.

Tabela 1 – Pronunciamentos no plenário do Senado Federal que abordaram o flagelo da fome sob distintas perspectivas (2/2/2023 a 17/7/2024)

Partido da senadora ou senador	Quantidade de pronunciamentos
Partido dos Trabalhadores (PT)	21
Partido Social Democrático (PSD)	10
Partido Liberal (PL)	8
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	4
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	3
União Brasil	2
Progressistas	2
Podemos	1
Partido Novo	1
Total	52

Fonte: elaborada pelos autores com base em Pronunciamentos ([2024]).

Tabela 2 – Pronunciamentos no plenário do Senado Federal que tomaram a desigualdade entre mulheres e homens como uma das causas da fome (2/2/2023 a 17/7/2024)

Partido da senadora ou senador	Quantidade de pronunciamentos
Partido dos Trabalhadores (PT)	2
Partido Social Democrático (PSD)	1
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	1
Total	4

Fonte: elaborada pelos autores com base em Pronunciamentos ([2024]).

A análise desses dados possibilita duas conclusões: a) por um lado, embora predominem senadores de partidos de centro e de esquerda, parlamentares de diferentes orientações ideológicas preocupam-se com a calamidade da fome, como o demonstra a identificação dos partidos políticos dos parlamentares que se manifestaram sobre o assunto no plenário do Senado Federal durante aquele período; b) por outro lado, apenas quatro pronunciamentos identificaram relação de causa e efeito entre a desigualdade de gênero e a fome, o que representa tão somente 7,69% dos 52 pronunciamentos sobre a fome.

⁶ A metodologia da pesquisa considerou a inserção da palavra *fome* no campo *palavra-chave* na página de pesquisas de pronunciamentos do Senado Federal (Pronunciamentos, [2024]), considerando o período entre 2/2/2023 e 17/7/2024, a fim de possibilitar a análise não só das autorias dos pronunciamentos encontrados, mas também a da quantidade de pronunciamentos que correlacionaram equidade de gênero e combate à fome.

Os poucos pronunciamentos que identificaram a relação entre a desigualdade de gênero e a fome restringiram-se a três partidos – PT, PSD e PSB –, agremiações historicamente mais engajadas em pautas progressistas, orientadas para a promoção de estratégias de equidade social. Uma possível explicação para o problema pode ser identificada nas características do machismo e do racismo estruturais no País. De acordo com Chauí (2003), a sociedade brasileira é autoritária e estruturada em relações de mando e obediência, as quais tornam invisíveis práticas de violência que reforçam as desigualdades de gênero.

Tais práticas são demarcadas na intersubjetividade dos conceitos socialmente construídos de *masculinidade(s)* e *feminilidade(s)*, e estabelecem uma relação equivocada de hierarquia entre eles ao mesmo tempo em que nega sua existência. Análise semelhante pode ser desenvolvida na perspectiva do racismo estrutural, que nega a quotidiana discriminação de negras e negros e ressalta o equívoco de uma hierarquia entre raças. Ambas as discriminações, de gênero e de raça, são normalizadas e muitas vezes compreendidas com eufemismos, razão por que suas consequências não são devidamente consideradas como causas de desafios seculares, como a questão da fome e da pobreza.

4 Análise dos discursos que correlacionam segurança alimentar com equidade de gênero

Para uma análise mais dinâmica dos aspectos recorrentes, levantaram-se os conteúdos apresentados nas falas das parlamentares e dos parlamentares. Com base em leituras detalhadas foi possível elaborar o Quadro.

Quadro – Análise dos discursos que correlacionam segurança alimentar com equidade de gênero

	Pron. 1 29/3/2023	Pron. 2 28/6/2023	Pron. 3 20/10/2023	Pron. 4 21/11/2023
Justificado por documentação externa motivadora	Sim	Sim	Sim	
Motivado por ação própria do parlamento				Sim
Reconhece a vinculação da insegurança alimentar com questões de gênero	Sim		Sim	Sim
Reconhece a vinculação da insegurança alimentar com questões de gênero e raça associados	Sim	Sim		
Apresenta a motivação para a insegurança alimentar atingir mais mulheres que homens: educação, emprego e participação na força de trabalho			Sim	
Apresenta política pública que leva o gênero em consideração; fala do crédito para mulheres produtoras rurais	Sim	Sim		
Propõe projeto de lei sobre a temática	Sim			

Fonte: elaborado pelos autores com base em Pronunciamentos ([2024]).

Primeiramente, chama a atenção o baixo número de pronunciamentos que relacionam os aspectos da insegurança alimentar com a desigualdade de gênero, ainda que todos os relatórios conhecidos a respeito do tema informem que a fome atinge homens e mulheres de modo diverso. Por isso, deve-se questionar por que motivo somente 8% das falas em plenário tenham dado algum destaque à questão. Um aspecto inicial surpreendente foi que tal correlação apareceu em discursos apenas de parlamentares do sexo masculino, diferentemente do que ocorre, por exemplo, quando a temática abordada é a política de combate à violência contra as mulheres.

A análise dos dados referentes aos projetos de lei apresentados que visam combater a violência contra as mulheres demonstra que as senadoras são mais engajadas quando comparadas aos senadores. No Senado Federal, a participação feminina nos projetos de combate à violência contra as mulheres é tradicionalmente muito maior que a proporção de mulheres que exercem mandato (não ultrapassando a média de 15% do total de 81 parlamentares), o que, no caso da Legislatura eleita em 2018, representa a maioria absoluta dessas proposições, com 52,5% do total (Trombka; Pinto, 2022).

No entanto, especificamente em relação aos achados explicitados no Quadro, pode-se depreender que: a) na maioria dos casos, a despeito da realidade crítica da insegurança alimentar no Brasil, que aparece no Mapa da Fome mundial, a motivação para os pronunciamentos deveu-se ao conhecimento de documentos públicos formatados por instituições externas ao parlamento; houve apenas uma iniciativa do Senado Federal – o caso da sessão temática destinada a debater políticas de combate à fome, de garantia de segurança alimentar e de redução do desperdício de alimentos; b) todos os pronunciamentos reconhecem a vinculação da questão da insegurança alimentar com a desigualdade de gênero e adicionalmente com gênero e raça; isso demonstra que a fome tem sexo e tem cor, e as mulheres negras são as mais afetadas; c) apenas um dentre os quatro pronunciamentos analisados discorre sobre por que a fome atinge diferentemente homens e mulheres; d) metade das falas apresenta o crédito rural como uma política pública que atenua o problema da insegurança alimentar das mulheres; e e) apenas um dentre os quatro pronunciamentos analisados apresenta uma iniciativa legislativa: um projeto com o objetivo de delimitar políticas estratégicas de Estado para combater a fome, que poderia sanar ou, ao menos, minimizar o impacto da insegurança alimentar no grupo objeto deste estudo.

5 Como discursos parlamentares podem apresentar argumentos que correlacionem igualdade de gênero e segurança alimentar?

Ao apresentar estratégias para a promoção simultânea dos ODS 2 e 5, o ParlAmericas⁷ (2023) contribui com ideias que podem ser progressivamente agregadas a pronunciamentos

⁷ Instituição do sistema interamericano, sediada em Ottawa (Canadá), que promove a diplomacia parlamentar.

de parlamentares: a) empoderamento econômico; b) apoio a resultados na área de saúde; e c) redução da carga de trabalho desproporcional que recai sobre mulheres.

Quanto ao empoderamento econômico, pronunciamentos parlamentares podem divulgar programas que contribuam para o alcance do ODS 2 por meio da promoção de sistemas agrícolas sustentáveis e do apoio à agricultura familiar e local (Meta 2.3 desse ODS). Ademais, os discursos podem enaltecer estratégias que aumentem as oportunidades para que as mulheres sejam cada vez mais protagonistas em negócios que gerem trabalho e renda, acessem mercados e recursos produtivos (como terra, sementes e tecnologia agrícola) e auferam renda justa com seu trabalho.

Em relação ao apoio a resultados na área da saúde, discursos podem ressaltar a importância de se promoverem cuidados relativos à saúde de gestantes e lactantes; caso estejam em situação de insegurança alimentar, elas podem correr grandes riscos durante o parto, situação que aumenta a probabilidade de suas filhas ou seus filhos nascerem com problemas de saúde. Assim, a eliminação de lacunas relativas à fome e à desnutrição dessas mulheres proporciona bem-estar a todo o núcleo familiar.

Sobre a redução da carga de trabalho desproporcional que recai sobre as mulheres, discursos podem defender o emprego de práticas mais eficientes no trabalho de mulheres e estimular mais mulheres a assumirem posição de liderança – o que inspira outras a também serem líderes e contribui para o aumento da sua renda. Maior acesso a renda permite a alocação de recursos para cuidados adicionais, o que também lhes proporciona mais tempo, premissa fundamental para que elas tenham uma vida mais empoderada e autônoma e contribuam para a promoção da igualdade de gênero em âmbito social.

O ParlAmericas (2023, p. 9-15) também apresenta atividades complementares, de execução contínua, que podem contribuir para a construção de ambiente propício à defesa da relação entre igualdade de gênero e combate à fome e para que mais discursos parlamentares se dediquem ao tema.

Estas seriam as atividades: a) análise de evidências estatísticas e qualitativas sobre experiências com fome e desnutrição específicas do Brasil, a fim de detectar lacunas e avaliar causas subjacentes, bem como conseguir demonstrar a urgência da ação parlamentar; b) revisão de leis e políticas vigentes sobre questões relacionadas à desigualdade de gênero e à insegurança alimentar, com o propósito de compreender os dispositivos em vigor para o combate à fome e à desnutrição, suas interações e suas consequências para as experiências de diferentes indivíduos, sobretudo de mulheres com insegurança alimentar e participação nos sistemas agroalimentares; c) aproveitamento das estruturas institucionais do parlamento para apoiar os esforços de igualdade de gênero e de segurança alimentar vinculados aos ODS 2 e 5; d) construção de rede de aliados em diferentes esferas, partidos políticos, colegas parlamentares, integrantes do governo, sociedade civil, mídia e universidades, que compartilhem o interesse de promover os ODS 2 e 5; d) uso de plataforma pública e canais de comunicação para compartilhar informações sobre insegurança alimentar e desigualdade de gênero, bem como quaisquer soluções que estejam tramitando no parlamento para

continuar a construir uma rede de indivíduos que conheçam e apoiem a causa; e) trabalho não só com eleitoras e eleitores, mas também com colegas parlamentares, para que sejam capazes de promover iniciativas locais, em especial as lideradas por mulheres ou grupos historicamente marginalizados, que contribuam para a segurança alimentar de forma inclusiva e sustentável; f) participação de sessões temáticas locais e internacionais sobre gênero e segurança alimentar, com o fim de trocar experiências com especialistas sobre questões de gênero e segurança alimentar; g) aproveitamento de intervenções em comissões, convenções políticas, sessões legislativas e aparições públicas para alertar para questões relacionadas à segurança alimentar e à igualdade de gênero; h) envolvimento de mulheres e jovens líderes locais de diversas origens que se dedicam ao trabalho agrícola e a outros esforços para combater a insegurança alimentar no trabalho legislativo, com o fim de assegurar que suas experiências e perspectivas sirvam de fundamento para os discursos e os resultados do processo de tomada de decisões legislativas; i) incentivo à participação de colegas parlamentares em iniciativas internacionais e regionais e reuniões intergovernamentais relacionadas aos ODS 2 e 5, apoiando declarações e compromissos que promovam a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; j) desenvolvimento de projetos tanto de reforma de leis quanto de criação de outras, com o objetivo de solucionar questões específicas identificadas mediante uma revisão legislativa; k) defesa da criação de políticas ou programas governamentais, ou mudanças em políticas ou programas quando as abordagens forem mais eficazes para satisfazer às necessidades de mulheres e meninas; l) exame de novas leis e políticas apresentadas pelo governo ou por colegas parlamentares sobre temas relevantes para a questão da fome e da segurança alimentar, para avaliar se estão alinhados com os compromissos assumidos em marcos internacionais sobre o direito à alimentação e se demonstram reconhecer as distintas experiências de indivíduos de todos os gêneros, idades, locais e outras identidades cruzadas; m) acompanhamento da implantação de políticas e programas públicos relacionados à igualdade de gênero, à segurança alimentar e ao direito a uma alimentação adequada no âmbito dos ODS 2 e 5, o que também pode requerer a promoção da coleta de dados desagregados por gênero e outros indicadores sociais e geográficos que permitam avaliar o impacto de tais leis ou políticas; e n) exercício da supervisão orçamentária, levando em conta a maneira como dotações contribuirão para o combate à fome e à desnutrição, com ênfase na igualdade de gênero.

6 Considerações finais

A análise crítica dos discursos sobre a fome proferidos no plenário do Senado Federal ao longo das três primeiras sessões legislativas da 57ª Legislatura revelam dois aspectos estruturantes, de acordo com Wodak e Meyer (2009): a) reproduzem a dinâmica de poder em âmbito social, que diminui ou mesmo nega as consequências das desigualdades de gênero e de raça para milhões de brasileiras e brasileiros; e b) transmitem crenças de parlamentares

que proferiram os discursos analisados, os quais majoritariamente não reconhecem a existência de relação entre aquelas desigualdades e os níveis de insegurança alimentar grave.

O não reconhecimento dessa relação de causa e consequência resulta de influências históricas e ideológicas que fundamentam os machismo e racismo estruturais no País. Isso se comprova, por exemplo, na invisibilidade da precária situação socioeconômica de mulheres, sobretudo de mulheres negras, e na disparidade de salários e de acesso ao mercado de trabalho acarreta extrema vulnerabilidade para esse grupo, sem renda suficiente para adquirir os mínimos alimentares de que necessitam diariamente.

Os pronunciamentos, contudo, não abordam adequadamente essa realidade desigual. Até mesmo os poucos dentre os que de alguma maneira registraram a relação entre desigualdade de gênero e fome não apresentaram o problema em sua complexidade nem sugeriram medidas para superá-lo. Apenas um dentre os quatro discursos que relacionaram a desigualdade de gênero com a fome apresentou projeto de lei para combater o problema, e outro apresentou o conjunto de motivos (educação, emprego e participação na força de trabalho) de a insegurança alimentar atingir mais a mulheres que a homens.

A complexidade do desafio fica ainda mais evidente quando se constata que, no período estudado, nenhuma das senadoras proferiu discurso que vinculasse desigualdade de gênero a fome. Trombka e Pinto (2022) registram que – embora tradicionalmente ocupem em torno de 15% dos mandatos eletivos nas duas Casas do Congresso Nacional – elas são protagonistas quando se analisam tanto as autorias dos projetos quanto as relatorias dos que intentam combater a violência de gênero. Nesse contexto, a ausência de discursos femininos sobre a relação entre desigualdade de gênero e fome no plenário do Senado Federal demonstra que distintos níveis de percepção das consequências do machismo e do racismo estrutural permitem identificar visibilidades e invisibilidades igualmente estruturais.

Dada a invisibilidade estrutural do vínculo entre a questão de gênero e a fome, é oportuno planejar e executar estratégias que promovam simultaneamente os ODS 2 e 5 da ONU. Nesse contexto, o ParlAmericas (2023) entende que o empoderamento econômico, o apoio a resultados na área de saúde e a redução da carga de trabalho desproporcional que recai sobre mulheres podem representar contribuições para o alcance desses objetivos. A clivagem racial estabelece condições que catalisam esse processo, o que agrava a situação de um dos grupos historicamente mais hipossuficientes do Brasil: o das mulheres pretas e pardas.

Para serem superadas, tais questões devem ser reconhecidas pela sociedade, e os discursos parlamentares podem colaborar para esse processo se forem críticos dessas situações persistentes, mas invisíveis.

Referências

A CADA 10 mulheres no mundo, 1 vive na extrema pobreza. *ONU Mulheres Brasil*, [s. l.], 8 mar. 2024. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/a-cada-10-mulheres-no-mundo-1-vive-na-extrema-pobreza/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CAMPOS, Ana Cristina. Mulheres negras recebem 48% do que ganham homens brancos. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 31 jul. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2023-07/mulheres-negras-recebem-48-do-que-ganham-homens-brancos>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (História do povo brasileiro).

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Brasília, DF: Senado Federal, ano 78, n. 202, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/114093?sequencia=52>. Acesso em: 10 jan. 2025.

DIJK, Teun A. van (ed.). *Discourse studies: a multidisciplinary introduction*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The status of women in agrifood systems*. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc5343en>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GOMBATA, Marsílea. Mulheres já chefiam mais de metade dos lares brasileiros. *Valor Investe*, São Paulo, 8 maio 2023. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/05/08/mulheres-ja-chefiam-mais-de-metade-dos-lares-brasileiros.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MULHERES chefiam 50.8% dos lares, mas ganham menos e sofrem mais com desemprego. *CUT Notícias*, São Paulo, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/mulheres-chefiam-50-8-dos-lares-mas-ganham-menos-e-sofrem-mais-com-desemprego-7bd4>. Acesso em: 10 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama social da América Latina e do Caribe 2023: a inclusão laboral como eixo central para o desenvolvimento social inclusivo*. Santiago, CL: Nações Unidas, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/68802-panorama-social-america-latina-caribe-2023-inclusao-laboral-como-eixo-central-o>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PARLAMERICAS. *Manual do trabalho parlamentar sensível ao gênero na área de segurança alimentar: uma abordagem centrada nas pessoas e que não deixa ninguém para trás*. Ontário: ParlAmericas, nov. 2023. Disponível em: <https://parlamericas.org/uploads/documents/Primer-GenderResponsiveParliamentaryWorkonFoodSecurity-pt.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PRONUNCIAMENTOS. In: ATIVIDADE legislativa. Brasília, DF: Senado Federal, [2024]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos>. Acesso em: 10 jan. 2025.

TROMBKA, Ilana; PINTO, Henrique T. V. Salles. Diversidade e políticas públicas no Congresso Nacional: um estudo de caso do processo legislativo de combate à violência contra as mulheres. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 43-59, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p43. Acesso em: 10 jan. 2025.

WODAK, Ruth; MEYER, Michael (ed.). *Methods of critical discourse analysis*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2009. (Introducing qualitative methods).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

正統
正統
正統

Artigos

מבט
על
התהליך
החדש
של
התאחדות
המורים
במסגרת
ההסדר
החדש
למערכת
החינוך

O problema da ilusão posicional em Amartya Sen: alguns indicativos de resgate do valor da pessoa e da democracia

The problem of positional illusion in Amartya Sen: some indications of rescuing the value of the person and democracy

Neuro José Zambam¹

Angelo Vitório Cenci²

Resumo

A ilusão posicional impede o debate público e a tomada de decisões transparentes com vistas ao bem comum, dimensão central do agir político. A abordagem dessa temática é relevante no atual contexto de dificuldades para o exercício da liberdade, de carência de uma geração de líderes de reconhecida credibilidade, de desigualdades aviltantes e de novas formas de autoritarismo e fanatismos. A ilusão da certeza mascara discursos e práticas que aparentam a busca de justiça social. Debater sobre esse tema contribui para o esclarecimento do público sobre a rotina da política e a necessidade de correção das práticas que favorecem o autointeresse e conduzem a novas formas de classificação ou exclusão de pessoas, grupos e culturas. Propõe-se como alternativa à ilusão posicional a cooperação social articulada à justiça como equidade.

Palavras-chave: debate público; direitos humanos; ilusão posicional; pluralismo; cooperação.

¹ Neuro José Zambam é doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutor em Direito pela Università Mediterranea di Reggio Calabria, Reggio di Calabria, Calábria, Itália; pós-doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Direito da Atitus Educação de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, Brasil; membro do Grupo de Trabalho Ética e Cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia; líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen (CNPq). E-mail: neurojose@hotmail.com

² Angelo Vitório Cenci é doutor e pós-doutor em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; professor da Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo, RS, Brasil; coordenador do Núcleo de Pesquisas em Filosofia e Educação (Nupefe) e do Grupo de Estudos em Ética, Democracia e Educação (Geede) da UPF, Passo Fundo, RS, Brasil. E-mail: angelo@upf.br

Abstract

Positional illusion prevents public debate and transparent decision-making in view of the common good, which is the main dimension of political action. The approach to this topic is relevant due to the current context of difficulties in exercising freedom, lack of a generation of leaders with recognized credibility, degrading inequalities and new forms of authoritarianism and fanaticism. The illusion of certainty masks speeches and practices that appear to be seeking social justice. This theme contributes to informing the public about the routine of politics and the need to correct practices that lead to new forms of classification or exclusion of people, groups and cultures or self-interest. In this direction, social cooperation is proposed, linked to justice as equity, as alternatives to positional illusion.

Keywords: public debate; human rights; positional illusion; pluralism; cooperation.

Recebido em 2/4/24

Aprovado em 1/8/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p27

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

A libertação do isolamento posicional pode nem sempre ser fácil, mas é um desafio que o pensamento ético, político e jurídico tem de incorporar.

Amartya Sen

1 Introdução

O objetivo geral deste artigo é fundamentar a crítica de Amartya Sen sobre o isolamento posicional, que, entre suas estratégias, visa ofuscar a necessidade de decisões equitativas,

³ ZAMBAM, Neuro José; CENCI, Angelo Vitório. O problema da ilusão posicional em Amartya Sen: alguns indicativos de resgate do valor da pessoa e da democracia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 27-41, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p27. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p27

⁴ Zambam, N. J., & Cenci, A. V. (2025). O problema da ilusão posicional em Amartya Sen: alguns indicativos de resgate do valor da pessoa e da democracia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 27-41. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p27

cooperativas e transparentes para a construção de políticas públicas com vistas ao bem comum. Com esse propósito, discute-se a concepção de ilusão posicional frente à complexidade e à pluralidade de concepções que povoam a rotina das relações humanas e impedem as tentativas de ultrapassar a coisificação de pessoas e atores sociais fundamentais para a promoção do bem de todos, ou seja, para a equidade social. Em suma, trata-se de retomar o problema da ilusão posicional, o modo como ela afeta a promoção do bem comum/justiça social e as alternativas a essa problemática e suas contradições.

Esta investigação insere-se no ambiente confuso das atuais práticas políticas, que tendem a gerar isolacionismos posicionais por impedirem o esclarecimento dos fatos sociais e, em especial, a busca de soluções adequadas – cooperativas e equitativas – para problemas com alta complexidade. Tais problemas exigem estratégias atualizadas de esclarecimento do público, participação, debate, negociações e tomadas de decisão que assegurem as condições de existência com o mínimo de dignidade e equilíbrio social para os extratos sociais mais sofridos, que estão distantes dos espaços de poder. Práticas de violência e destruição sem precedentes permeiam a complexa, conflituosa e desigual rotina social contemporânea. O insulamento de pessoas, grupos e instituições gera “cápsulas isolacionistas” que podem potencializar exclusões e fanatismos patrocinados por grupos com forte influência social, a exemplo dos alimentados nos ambientes da *deepweb* ou das “bolhas” ideológicas.

Contribuir para a superação do isolamento posicional é hoje uma responsabilidade de cidadania. As decisões unilaterais, motivadas por fanatismo religioso ou político, fomentam posições pautadas pelo autointeresse, a seletividade das proposições, a coisificação humana, a utilização indiscriminada dos recursos disponíveis, o desprezo pelas culturas e a manipulação da retórica em proveito de interesses pessoais.

Para atingir o objetivo proposto, na primeira seção retoma-se a discussão seniana acerca da ilusão posicional em *A ideia de justiça*; na segunda, como primeiro passo para a superação desse problema, articula-se o sentido da posição ideal com a ideia de cooperação social. Na sequência, com base na ideia de justiça como equidade, demonstra-se em que medida a ilusão posicional pode ser contornada pela cooperação posicional. Por fim, apresentam-se as conclusões do estudo.

2 A questão da ilusão posicional em Amartya Sen

A ilusão posicional é o confinamento da percepção ou análise de um fenômeno na própria concepção de mundo (Sen, 2011, p. 190), ou seja, é a visão do outro, do ambiente e dos acontecimentos na perspectiva unilateral do eu. A não percepção de múltiplas posições viola a visão do conjunto, o que induz a erros por vezes irreversíveis. A tomada de posição política ou moral na perspectiva do emissor ou de grupos de interesse tem sua origem em deficiências de formação, em restrições da tradição e em estratégias sofisticadas de manipulação do público que afetam a prática da democracia, alimentam as desigualdades

e o fanatismo. Atores diversos – legisladores, juízes, governantes, instituições e líderes em geral – estão implicados nesses posicionamentos “unilaterais”, em decisões obscuras e afirmações inverídicas, perceptíveis mesmo sem reflexão rigorosa.

Sen (2011) considera a ilusão posicional limitada e prejudicial tanto à justificação dos argumentos quanto às relações humanas e sociais, e explica a necessidade de superar o que se pode chamar de *senso comum das convicções*:

A necessidade de transcender as limitações de nossas perspectivas posicionais é importante na filosofia moral e política, e na teoria do direito. A libertação do isolamento posicional pode nem sempre ser fácil, mas é um desafio que o pensamento ético, político e jurídico tem de incorporar. Temos de ir além “daquele juiz” que livremente ofende “aquele humilde ladrão” (Sen, 2011, p. 187).

A formação da concepção de mundo de uma pessoa é influenciada por inúmeras referências herdadas ou construídas por um conjunto de interações associadas ao ambiente geográfico, à formação educacional, à convivência familiar e social, ao acesso aos meios de comunicação e às tecnologias, e às condições de desenvolvimento das capacidades (*capabilities*), entre outras. O ambiente em que uma pessoa estrutura sua visão de mundo é plural e complexo porque eivado de diferenças. Sen (2006) caracteriza a identidade de uma pessoa como um “mosaico de culturas”, ou seja, um conjunto de referências que nos fazem únicos e ao mesmo tempo nos vinculam a outros indivíduos, grupos, gostos, culturas e ambientes diversificados. Em síntese, somos únicos, plurais, complexos e conectados com muitos outros que podem ser iguais, semelhantes ou radicalmente diferentes. Com todos temos alguma relação ou dependência⁵.

Trocar de lugar parece ser uma expressão-chave na discussão levada adiante por Sen (2011) acerca do isolamento posicional e suas consequências. O autor reconhece não ser esse um desafio simples, uma vez que o ver (olhar, observar, ir ao encontro ou deixar-se perceber) somente se efetiva mediante uma postura descentrada (Sen, 2011). E ressalta: “o alcance da argumentação pública pode ser limitado na prática pela forma como as pessoas leem o mundo em que vivem” (Sen, 2011, p. 200), isto é, pela situação social do observador, que carrega consigo suas compreensões, posições e crenças. O autor alerta que o isolamento posicional pode ser relevante para impedir a superação de “pontos de vista posicionalmente isolados”, como é o caso de interpretar como naturalmente subalterna a posição de determinados grupos sociais. O exemplo dado pelo autor é o da baixa presença de mulheres na ciência, fenômeno constatado em diferentes países (Sen, 2011, p. 194) e diretamente ligado às oportunidades que elas deixam de ter na rotina social e à posição de privilegiada do homem.

⁵ Ver em Sen (2006) uma abordagem sobre as filiações culturais que estão na base da formação humana e social das concepções de mundo. O estudo demonstra como as desigualdades injustas associadas a outros fenômenos de isolamento posicional impedem as escolhas essenciais para o ser humano e estão na origem de fanatismos e violências.

O papel das políticas públicas e a observação do que ocorre em outras sociedades podem fazer toda a diferença para a prevenção e superação dessa forma perversa de isolamento posicional. A esse respeito é possível progredir na medida em que essas políticas permitem compreender que o incentivo, a criação de oportunidades, os recursos e a educação apropriada desconstruiriam esse tipo de isolamento.

Por essa razão, Sen (2011, p. 195) sustenta a ideia de uma “objetividade posicional” alicerçada, numa compreensão *transposicional* que possibilita, por meio de estratégias como a boa educação e a interação com outras realidades, superar posicionamentos fechados ou unilaterais: “ao explicar a tolerância incontestada da assimetria e da discriminação sociais [...] a ideia de objetividade posicional tem certa contribuição científica a fazer”. Essa perspectiva contribuiria para interpretar mais adequadamente possível as ilusões objetivas, como no caso da dissonância na compreensão da população do estado indiano de Kerala entre a menor taxa de mortalidade e a maior autopercepção de morbidades. Quando interpretado com cuidado, isso se deveria ao fato de que as ações que auxiliam na redução da morbidade contribuem de maneira significativa para o avanço da consciência sobre as doenças que vitimam a população e podem facilmente ser combatidas e/ou prevenidas. A ilusão objetiva, se interpretada transposicionalmente, indicaria aos formuladores de políticas públicas a necessidade de ultrapassarem os limites nela implicados.

O posicionamento de quem tem a responsabilidade de decidir, quando pautado por convicções unilaterais, empobrece o debate público, atrofia a construção de políticas públicas eficazes e instrumentaliza pessoas e instituições. Por exemplo: em relação às políticas de saúde pública, quando os interesses dos mercados dominam os parlamentos, as alianças eleitorais dos governantes ou a cadeia de influência, a deficiência de recursos públicos ou a incapacidade de o Estado atuar de forma célere e eficiente são as razões apresentadas para justificar a limitação das ações de atendimento universal da população. Entretanto, quando contrastados com dados empíricos de governos interessados no bem de todos, a conclusão é diferente, como atesta Sen (2015, tradução nossa): “Nas últimas três décadas, vários estudos investigaram as experiências de países onde cuidados de saúde eficazes são prestados a baixo custo para a maior parte da população”.

Sen (2015) demonstra como é possível a estruturação de políticas públicas eficientes e eficazes com recursos limitados, mas bem administrados e com foco definido, por exemplo, na saúde da mulher e na vacinação em massa. A superação do isolamento posicional é essencial para o conhecimento da realidade, a eleição de atores com atuação simbólica de forte repercussão, a avaliação com transparência e a ampla participação da população⁶. No Brasil, um exemplo disso são as Conferências Nacionais de Saúde (CNSs)⁷.

⁶ Para aprofundamento do tema e conhecimento de experiências bem-sucedidas, ver Sen (2015) e Drèze e Sen (2015).

⁷ Entre 1941 e 2011, houve 14 CNSs. A segunda das quinze diretrizes formuladas no relatório final da 14ª conferência, realizada em 2011, recomenda claramente a transparência e a ampla participação: “Gestão participativa e controle social sobre o estado: ampliar e consolidar o modelo democrático de governo do SUS” (Brasil, 2012, p. 19-27).

Dada a complexidade do ambiente das decisões políticas, a posição manifestada pelos sujeitos responsáveis tanto na esfera individual quanto na corporativa (grupos, instituições e similares), quando orientada apenas pelo autointeresse ratifica ilusões posicionais que impedem propositadamente o bem de todos. No âmbito das decisões políticas, esse fenômeno é mais evidente; daí a necessidade de ampla transparência e debate público. A ilusão posicional consiste em reduzir o sentido equitativo de justiça à sua dimensão formal. Sen (2011, p. 190) esclarece: “A objetividade posicional pode realmente ser a compreensão adequada da objetividade, dependendo do exercício no qual estamos envolvidos”. As decisões movidas por interesses individuais ou corporativos expressam as deficiências dos demais espaços de decisão; por exemplo, a manipulação das eleições mediante tecnologias de comunicação e informação que fabricam candidatos e propostas, e a ausência de mecanismos de participação e comunicação eficazes na rotina social.

A esfera da formação cultural, tomada como referência para as decisões políticas ou administrativas, pode legitimar estruturas rígidas de exclusões injustificadas e conduzir ao autoengano, inclusive coletivo. Exemplo disso é a persistente exclusão da mulher nos espaços da política nacional ou em áreas específicas, assim como a diferença salarial entre homens e mulheres no desempenho da mesma atividade profissional⁸. Comim (2021) ressalta a necessidade de ampliar a base informacional para a compreensão e avaliação dos fenômenos sociais:

Sociedades onde as mulheres não têm agência são aquelas nas quais o seu *status* social é baixo, onde elas não são independentes e não têm poder de exercer sua voz. Como consequência, perdem não somente as mulheres, mas perde toda a sociedade, uma vez que a independência das mulheres afeta não somente a maneira pela qual recursos são divididos dentro das famílias, mas também na sociedade. Para entender melhor isso, precisamos abandonar a ideia de família harmoniosa, promovida por visões que colocam para debaixo do tapete os interesses divergentes que podem haver dentro dos lares.

O limite da ilusão posicional reside, pois, tanto num estreitamento de visão epistemológica quanto na formulação de políticas públicas em prejuízo de questões relacionadas à justiça social. Sua superação demanda compreender em profundidade os problemas que lhe são subjacentes e desconstruir as ilusões que os perpassam.

3 Sobre a posição ideal e a necessidade de cooperação

As desigualdades injustas – provocadas por interesses individuais ou corporativos que geram sofrimento humano e desequilíbrios ambientais, econômicos, culturais e políticos – estão

⁸ Em relação a isso, destaca-se a Lei nº 14.611/2023, que estabelece a equiparação salarial entre mulheres e homens, prevê fiscalização e multas às empresas descumpridoras da legislação e a obrigação de transparência. Embora de difícil efetivação, tem papel simbólico num país marcado por desigualdades injustas, entre elas as de gênero.

na origem das injustiças no cotidiano das relações humanas e na estrutura das sociedades e podem ser prevenidas por meio de políticas públicas eficazes⁹. Rawls (2000a, p. 33) caracteriza as desigualdades como parte integrante da rotina social e da identidade humana, dado que a rotina social da equidade não é linear: “como notei, o problema do liberalismo político consiste em saber como é possível existir, ao longo do tempo, uma sociedade estável e justa de cidadãos livres e iguais, profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis”.

Quando associada a uma concepção restrita, a ilusão posicional gera diversas formas de fanatismo, dentre as quais a estratégia de justificar as desigualdades injustas como uma estrutura natural da arquitetura social. Outras vezes é a defesa de concepções políticas que prejudicam o bem-estar pessoal ou comunitário. Nesse ambiente, Rawls (2000b) considera que desigualdades equitativas – e não as desigualdades injustas – integram o modelo de contrato social contemporâneo. A construção do artifício da posição originária¹⁰ é a estratégia ideal, puramente racional – um modelo realista para se perceber a necessidade de ampliar e/ou superar as ilusões posicionais, dado que contempla todos os membros da sociedade por ocasião da escolha dos princípios adequados para uma justiça equitativa¹¹. As escolhas feitas num amplo sistema de cooperação consagram a necessidade de participação dos sujeitos sociais. Sem essa dimensão, justificam-se ou ampliam-se as desigualdades injustas.

A “posição original” rawlsiana consagra a necessidade da objetividade posicional, ou seja, da superação do “confinamento” da “ilusão posicional” como regra de conduta ou de referência para a tomada de decisões, especialmente nas esferas políticas e administrativas; o fato de estar próximo das relações familiares ou sociais não é a principal referência do agir moral e político.

A opção por enclausurar posicionamentos individuais é prejudicial para as diversas esferas da vida social. A integração por meio das estratégias de cooperação e superação contribui para a expressão da pluralidade e o conhecimento do público em relação às demandas ou

⁹ Exemplo transformador são as condicionalidades incluídas no Programa Bolsa Família: a frequência dos filhos à escola, a manutenção da imunização conforme orientação governamental, a renovação periódica do cadastramento como forma de participação, o acompanhamento da saúde da gestante e a concessão com absoluta prioridade do benefício às mulheres. Sobre o tema, ver Mallmann (2018) e Rego e Pinzani (2014).

¹⁰ “Afirmo que a posição original é o status quo inicial apropriado para assegurar que os consensos básicos nele estabelecidos sejam equitativos. Esse fato delimita o conceito de ‘justiça como equidade’. Está claro, portanto, que eu quero afirmar que uma concepção de justiça é mais razoável do que outra, ou mais justificável no que diz respeito à ‘justiça como equidade’, quando pessoas racionais na situação inicial escolhem seus princípios para o papel da justiça, preferindo-os aos de outra concepção” (Rawls, 2000b, p. 19).

¹¹ Tais princípios visam regular uma sociedade bem-ordenada e concernem, respectivamente, à exigência da aplicação das liberdades fundamentais a todos os indivíduos (de forma imparcial) e à justiça distributiva, na medida em que a ordem social só pode estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que estão em melhores condições se, por esse meio, trouxer vantagens também para os menos favorecidos: “a. Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e de liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com os demais; e, neste projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido. b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade” (Rawls, 2000a, p. 47).

características próprias de pessoas, grupos ou organizações – daí a relevância das garantias constitucionais sobre liberdade de opinião, escolha, associação e imprensa, meios privilegiados para o fomento do debate público. Essa integração é essencial também para o exercício da liberdade individual, não associada apenas ao autointeresse, mas à argumentação pública. De modo mais específico, a liberdade individual não pode ser compreendida separadamente do comprometimento social dos agentes e da sua repercussão no ambiente social. Conforme destaca Sen (2000, p. 10), “para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social”.

O amplo exercício da liberdade individual em conexão com os acontecimentos sociais contribui para que a argumentação pública contemple as situações com significativa repercussão nos espaços intermediários da organização e do agir humanos; são estratégicos e com forte potencial transformador, assim como as que, pelo seu significado simbólico ou pela relevância para questões de justiça, povoem ininterruptamente o debate público. Ao referir-se à opressão das mulheres, Comim (2021) destaca o papel dessa conexão para que da ruptura do isolamento posicional individualista resulte uma visão posicional objetiva e, por isso, menos seletiva e mais cooperativa:

A opressão às mulheres não é um dado cultural ou um fato da natureza. Ela é causada pelos homens e como tal precisamos pelo menos incluir essa variável em nossa equação para entender que políticas muito mais diretas devem ser dirigidas para a mudança de crenças, atitudes e comportamentos dos homens. E tudo começa enquanto eles ainda estão formando os seus valores. Não podemos deixar de falar dos homens quando falamos da necessidade de promoção da agência das mulheres (Comim, 2021).

No espaço privilegiado de expressão das diferenças constitutivas da rotina social, essa variável retrata o impulso estratégico de ir além da própria posição original como ideal de representação. As conquistas herdadas da tradição democrática, ainda que limitadas, apresentam formas de representação, participação, cooperação, integração e meios para tomadas de decisão livres com forte potencial transformador. Elas são fundamentais para a superação do isolamento posicional centrado em certezas fechadas em si mesmas, que geram dominações, exclusões e atualizam formas de seleção de pessoas, culturas, recursos disponíveis, regiões geográficas, espaços urbanos que destoam de níveis mínimos de civilidade e cooperação.

O ideal de cooperação, mesmo quando articulado por diversos meios, não impede novos isolamentos posicionais. A posição original é um artifício que demonstra ser possível uma alternativa. Contudo, a ausência de cuidado pode gerar outras formas de domínio, como afirma Sen (2011, p. 386): “Resta, no entanto, o problema de que uma maioria impiedosa que não hesita em eliminar os direitos das minorias tenderia a colocar a sociedade diante de uma escolha difícil entre honrar a vontade da maioria e garantir os direitos das minorias”.

Essa é uma tensão latente, dada a complexidade, o pluralismo e a desigualdade que tem marcado a maioria das sociedades ocidentais.

4 Da ilusão posicional à cooperação posicional: a justiça como equidade

A depender das condições para o seu esclarecimento ou dos interesses que as orientam, a compreensão e a avaliação dos acontecimentos e das escolhas podem levar a erros com consequências de difícil reparação. Assim, escolhas que carecem de planejamento e debate público, evitam a participação, desprezam a orientação técnica, a correção de rumos e o escopo jurídico, implicam inúmeras consequências individuais, comunitárias e sociais. Inserem-se nesse contexto as motivações ou justificativas políticas e profissionais orientadas por convicções posicionais isoladas ou limitadas ao paroquialismo.

Apesar de existirem amplas referências para o esclarecimento de questões, mesmo as não complexas, o isolamento posicional atinge os diversos estratos sociais. A manifestação dos conflitos no interior das sociedades relaciona-se à pluralidade de concepções, interesses, divergências e contradições que compõem a dinâmica social. A comparação de Sen – que caracteriza as pessoas e sociedades como um “mosaico de culturas” – e as ideias de Rawls – que identifica as desigualdades de ordem filosófica, religiosa e moral em permanente conflito – demonstram o quanto o isolamento posicional pode ameaçar o cotidiano da convivência humana e a arquitetura social. Desse modo, a própria compreensão de estabilidade política precisa ser reconstruída.

A fim de evitar que as concepções dominadas pelo isolamento posicional fomentem, além das decisões errôneas, novas formas de fanatismo, fatalismo e autoritarismo, é decisiva a prática da argumentação pública, do esclarecimento do público, da educação para a tolerância e da renovação dos meios de participação e decisão para a convivência equitativa. De acordo com Sen (2011, p. 190), as “observações posicionais podem, neste sentido, induzir a erro, se não considerarmos adequadamente a variabilidade posicional de observações e tentarmos fazer as correções apropriadas”.

Da mesma forma, o autoengano, por vezes influenciado pelo isolamento posicional num lugar imaginário ou não perceptível, gera novos enganos. Por exemplo: a “ideia de objetividade posicional pode [...] ser legitimamente invocada no caso em que uma corda é tomada como uma serpente, porque essa é exatamente a forma em que o pedaço de corda aparece para todos” (Sen, 2011, p. 192). Brown (2019) apresenta uma análise elucidativa desse problema ao demonstrar os efeitos do neoliberalismo hayekiano ao *absolutizar* a denominada *esfera pessoal protegida*, que, baseada nas “hierarquias tradicionais” e na “liberdade”, exclui o papel do Estado e da justiça social. Nesse caso, coordenadas particulares como as “da religião e da família – hierarquia, exclusão, homogeneidade, fé, lealdade e autoridade – ganham legitimidade como valores públicos e moldam a cultura pública conforme se juntam ao mercado para deslocar a democracia” (Brown, 2019, p. 142).

De modo semelhante, as “bolhas” de grupos afins, abundantes nas últimas eleições brasileiras, com interesses exclusivos na arena da política – retroalimentam-se num universo restrito de informações e geram novos fanatismos e isolamentos posicionais. A violência entre grupos – famílias, religiões, facções políticas e outras – pode manter-se por períodos longos como ameaça à justiça e, como decorrência, fomentar novas divisões e injustiças, ampliando o isolamento posicional. Conforme esclarece Sen (2011, p. 441), “a aparente força do convencimento de valores paroquiais muitas vezes deriva da ignorância do que se demonstrou factível nas experiências de muitos povos”.

A contundente crítica ao isolamento posicional denuncia um ambiente social que coisifica pessoas, instrumentaliza organizações e corrói a democracia como conquista universal e como sistema adequado de organização social, adulterando a sua razão pública, as esferas de participação, a legislação, as políticas públicas e a própria identidade dos cidadãos. A conclusão de Sen (2011, p. 450) assume um sentido relevante nesta etapa da reflexão: “Escapar do isolamento não só pode ser importante para a qualidade da vida humana, como também pode contribuir para entendermos e reagirmos às outras privações que afetam os seres humanos”. A seguir destacam-se algumas estratégias simbólicas que demonstram como é possível romper ilusões posicionais com vistas ao bem comum.

4.1 Mulher

As diversas formas de exclusão da mulher por motivos culturais, econômicos e religiosos têm sua origem num isolamento posicional que considera o homem superior a ela. As políticas públicas que investem em saúde, educação, direito à propriedade e ao trabalho fora de casa, associadas à liberdade de opinião, expressão, escolha e imprensa, ajudam a reverter à mulher a condição ativa e simbólica em curto espaço de tempo. Comim (2021) destaca a facilidade de superar a rotina excludente das mulheres e aponta que elas são fundamentais na maioria dos programas bem-sucedidos de promoção do desenvolvimento humano. Um exemplo emblemático é o Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada, cujos recursos “são transferidos para as mulheres e gerenciados por elas” (Comim, 2021). Nessa mesma direção, Sen (2000) afirma que o papel das mulheres vai muito além do que é alcançável com a geração de renda, pois, em nível mais profundo, elas são uma influência poderosa para a transformação social:

Está claro que o resultado da prática feminina não é meramente a geração de renda para as mulheres, mas também a provisão dos benefícios sociais decorrentes de status mais elevados e da independência feminina (incluindo a redução das taxas de mortalidade e fecundidade). Assim, a participação econômica das mulheres é tanto uma recompensa em si (com a redução associada do viés contra o sexo feminino na tomada de decisões familiares) como uma grande influência para a mudança social em geral (Sen, 2000, p. 261).

4.2 Meio ambiente

A reversão do modelo de desenvolvimento dominante na atualidade, que submete todos os recursos naturais ao progresso econômico, é decisiva para caracterizar o isolamento posicional que atua por meio da manipulação da legislação, adulteração da comunicação e da astúcia em agir por meios (ilícitos) que mascaram de forma perversa o autointeresse¹². Situar o meio ambiente no centro do modelo de desenvolvimento significa superar, de forma pragmática e revolucionária, o atual modelo centralizado nos critérios exclusivos e abusivos que o consideram meio para a realização de objetivos previamente traçados. Esse isolamento posicional encontra sua alternativa na assertiva de Sen (2011, p. 284): “[o] desenvolvimento é fundamentalmente um processo de ‘empoderamento’, e pode ser usado para preservar e enriquecer o ambiente e não apenas para dizimá-lo”.

Do ponto de vista jurídico, inseriu-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) uma conquista que revela o quão determinante é a participação popular acompanhada do debate público esclarecedor. Ao postular o “direito ao meio ambiente equilibrado”, o art. 225¹³ expressa o rompimento de um isolamento posicional de cidadãos que perceberam os desafios do seu tempo e a responsabilidade em relação às futuras gerações (Brasil, [2023a]). Decorrem dessa conquista diversas leis e iniciativas que situam o meio ambiente no centro de políticas públicas essenciais para a equidade social.

A sustentabilidade é a base da compreensão e efetivação de políticas públicas e dos projetos de organizações, associações e empresas que contribuem para a formatação de uma epistemologia do desenvolvimento que vá além do PIB e comprometa-se, na rotina das decisões, com as condições de existência e o efetivo desenvolvimento humano, com o equilíbrio social e a responsabilidade pelos recursos naturais e ambientais¹⁴.

4.3 Minorias

A violência contra grupos específicos por outros tradicionalmente posicionados num patamar superior e, em geral, detentores de poder econômico e político, demonstra o quão

¹² “A promoção da justiça climática precisa de julgamentos morais e imaginações que são necessários para avaliar o impacto negativo das mudanças climáticas em questões que vão muito além da pobreza como fenômeno monetário” (Comim, 2008, p. 347, tradução nossa).

¹³ Art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, [2023a]).

¹⁴ Ressalte-se aqui o significado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e seu papel de transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesse particular, o ODM 7 envolve quatro metas: “Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais”; “Reduzir a perda da biodiversidade, atingindo, até 2010, uma redução significativa”; “Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário”; “Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários” (Ipea, 2014, p. 101-121).

necessário é desenvolver ações proativas para a mudança desse isolamento posicional perverso e gerador de formas atualizadas de escravidão¹⁵.

A superação de ilusões posicionais tem um papel-chave para a compreensão de fenômenos sociais que causam sofrimento humano e exclusões diversas; ela evita alianças internas e externas que legitimem posições de ampla desigualdade. Um passo importante a esse respeito foi a aprovação da Lei nº 14.723/2023 (Brasil, 2023b), que atualiza a *Lei de cotas* no ensino federal (superior e técnico); ela muda o modo de ingresso dos cotistas, reduz a renda familiar para reservas de vagas e inclui estudantes quilombolas como beneficiários. Também as manifestações sobre os direitos dos grupos LGBTQIA+ são representativas da força da argumentação pública associada à prática da democracia como instrumentos estratégicos para o debate público permanente visando à superação de ilusões posicionais dominadas pelo machismo estrutural. É significativo o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, que toma como base diretrizes e preceitos éticos e políticos que visam à garantia dos direitos e ao exercício pleno da cidadania (Brasil, 2009).

Quanto à população indígena, o art. 231 da CRFB reconhece “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Brasil, [2023a]).

4.4 Políticas públicas

Os meios de que o Estado dispõe para atuar de forma equitativa para prevenir, superar e combater as desigualdades injustas ou os isolamentos posicionais que as legitimam são as políticas públicas de impacto imediato e de baixo custo, sobretudo em países mais pobres¹⁶. Sen (2011, p. 424) salienta: “uma boa política pública pode eliminar totalmente a incidência da inanição”.

Instituído pela Lei nº 14.601/2023, o Programa Bolsa Família é amplamente reconhecido como a política pública mais exitosa de combate às desigualdades injustas, em especial a fome. Nele se destacam as condicionalidades que envolvem as chamadas “portas de saída” e a busca permanente dos invisibilizados a fim de posicioná-los no centro da vida social, responsabilidade que cabe aos municípios. Ressalte-se também a Lei nº 7.998/1990 (*Lei do seguro-desemprego*), que instituiu um abono salarial para trabalhadores após a rescisão do contrato de trabalho, como forma de assisti-los em sua organização imediata e recolocação no mercado.

¹⁵ Rawls (2000a, p. 36) anteviu a necessidade de superar essa forma de exclusão como norte das teorias da justiça: “Entre os nossos problemas mais básicos encontram-se os de raça, etnia e gênero”.

¹⁶ Merece destaque a demonstração de Sen (2011, p. 384) sobre a relevância das políticas públicas no combate às exclusões, especificamente o caso do estado de Kerala, Índia, tomado como modelo de empoderamento das mulheres mediante investimentos em educação e saúde, além do debate público que evidencia o seu ativismo para expandir as oportunidades sociais.

Por outro lado, o êxito das políticas públicas precisa da condição de agente dos sujeitos, o que só é possível mediante disposições estabelecidas em áreas como educação e saúde, uma vez que influenciam o alcance de uma vida melhor para o exercício da liberdade e a participação nos debates públicos. Sobre essa dimensão e seu poder de transformação argumenta Sen (2000, p. 56): “Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada [...] mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas”. A menção de ações de forte impacto para a vida concreta da população afetada por concepções pautadas pelo isolamento posicional demonstra a necessidade de o ser humano ser livre para fazer as escolhas que considera importantes para a sua vida. A justiça supõe a superação do isolamento posicional.

5 Conclusão

A necessidade de superação dos isolamentos posicionais para a construção do bem comum, objetivo proposto para esta investigação, é uma tarefa que demanda o reconhecimento da pluralidade como característica constitutiva da rotina das relações humanas e sociais, e a construção de uma objetividade posicional mais alargada e cooperativa. A negação desse dinamismo conduz ao isolamento posicional simbolizado pelas concepções individuais ou coletivas enclausuradas em paroquialismos.

O confinamento posicional tem gerado novos grupos como as “bolhas” atualmente presentes na internet ou na *deepweb*, com capacidade de fomentar ou ampliar as formas de isolamento e a criação de grupos sectários com a disseminação informações falsas, de estratégias de dominação, da criação de inimigos imaginários.

No ambiente pautado pelo debate público, a argumentação racional e os processos de participação visam construir o bem comum e a criar melhores condições para uma justiça equitativa; ou seja, superar o confinamento posicional e construir *posicionalidades* objetivas, que previnam e combatam as desigualdades injustas (o analfabetismo, a violência familiar, a discriminação, entre outras). As filiações culturais, formas de vida e concepções que caracterizam o agir humano em sociedade têm mais pontos em comum do que razões para o distanciamento ou as divisões. Explicitar e compartilhar pensamentos, conflitos e frustrações que marcam a rotina é uma estratégia que favorece a superação do isolamento posicional e a união.

A permanência em isolamentos posicionais é contrária ao valor essencial da dignidade humana, princípio consagrado na tradição democrática e referência para o bem comum. Conceber a justiça como equidade – como o fazem Sen e Rawls – é um caminho promissor para superar a ilusão posicional. As pessoas não precisam permanecer confinadas a uma concepção unilateral e sectária; a superação de paroquialismos impulsiona a cooperação, a tolerância e a equidade social. E algumas estratégias simbólicas aqui mencionadas sinalizam possibilidades de romper as ilusões posicionais com vistas ao bem comum.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2024.

_____. *Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023*. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 8 ago. 2024.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: política pública, patrimônio do povo brasileiro*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012. (Série C. Projetos, programas e relatórios). Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/images/14_cns_relatorio_final.pdf. Acesso em: 8 ago. 2024.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, DF: SEDH, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1006/1/planolgbt.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mário Antunes Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2019.

COMIM, Flavio. *Além da liberdade: anotações críticas do Desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen*. [S. l.: s. n.], 2021. E-book.

_____. Climate injustice and development: a capability perspective. *Development*, [s. l.], v. 51, n. 3, p. 344-349, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1057/dev.2008.36>.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Glória incerta: a Índia e suas contradições*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

IPEA (coord.). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília, DF: Ipea, maio 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf. Acesso em: 8 ago. 2024.

MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin. *O Programa Bolsa Família no município de Jaboticaba/RS: a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento da condição de agente em Amartya Sen*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento, Faculdade Meridional, Passo Fundo, 2018. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/BRCRIS_1911beefa6bb80f2ea6f4fb320a64128. Acesso em: 8 ago. 2024.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000a. (Série temas, v. 73).

_____. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000b. (Ensino superior).

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Identity and violence: the illusion of destiny*. New York: W. W. Norton & Co., 2006. (Issues of our time).

_____. Universal healthcare: the affordable dream. *The Guardian*, [London], 6 Jan. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/jan/06/-sp-universal-healthcare-the-affordable-dream-amartya-sen>. Acesso em: 8 ago. 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018

Occupation of key positions in the Senate: the profile of the presidents of the CCJ and the CAE (1995-2018)

Bruno de Castro Rubiatti¹

Resumo

Às comissões permanentes a Constituição de 1988 outorgou poderes e forte capacidade de decisão para atuarem no processo Legislativo. Com base no estudo da ocupação de seus cargos-chave – as presidências –, este artigo visa contribuir para a crescente investigação acerca do funcionamento dos sistemas de comissões. A escolha da CCJ e da CAE, ambas do Senado Federal, deve-se ao papel central que desempenham no processo legislativo, com seus postos disputados por partidos e coligações. A coleta dos dados referentes aos perfis político e profissional desses ocupantes entre 1995 e 2018 tornou possível estabelecer a sua expertise na presidência dessas comissões.

Palavras-chave: sistema de comissões; Senado; presidências; estudos legislativos.

Abstract

The 1988 Constitution granted standing committees both powers and strong decision-making capacity to act in the legislative process. This article aims to contribute to the growing investigation of the functioning of committee systems based on the study of the occupation of their key positions: the presidencies. The choice of the Federal Senate's CCJ and the CAE is due to the central role they play in the legislative process, with their positions disputed by parties and coalitions. The collection of data regarding the political and professional profiles of their occupants between 1995 and 2018 made it possible to establish their expertise in the presidency of these committees.

¹ Bruno de Castro Rubiatti é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil; professor da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA, Belém, PA, Brasil; coordenador do grupo de pesquisa Instituições políticas: processo legislativo e controle (IPPLC, CNPq, UFPA), Belém, PA, Brasil. E-mail: bcrubiatti@gmail.com

Keywords: committees system; Senate; presidencies; legislative studies.

Recebido em 16/5/24

Aprovado em 2/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Boa parte dos estudos sobre o Legislativo brasileiro concentra-se no plenário da Câmara dos Deputados. Porém, dois pontos devem ser destacados para uma compreensão mais completa do processo legislativo: a) adota-se no Brasil um sistema bicameral composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; e b) as duas casas legislativas organizam seus trabalhos com base na mesa diretora e nos seus sistemas de comissões. Este artigo visa contribuir para o crescente número de pesquisas sobre as comissões, com foco na ocupação das presidências das comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

A escolha desse foco deve-se, em primeiro lugar, à necessidade de se analisar o Senado Federal. Apesar de num primeiro momento os estudos legislativos o terem relegado a segundo plano, tem crescido a agenda de pesquisas sobre ele, seu funcionamento e impacto no sistema político. Esses trabalhos abarcam uma grande gama de temas, desde características sociodemográficas e políticas dos senadores (Llanos; Sanchéz, 2008; Neiva, 2008, 2010; Bohn, 2008; Backes, 2008; Neiva; Izumi, 2012; Rubiatti, 2015) até a produção legislativa da Casa (Araújo, 2008; Ricci, 2008; Lemos; Llanos, 2008; Rubiatti, 2017b, 2017c, 2018; Rubiatti; Almeida, 2018), passando pela organização interna da Casa, o comportamento dos seus parlamentares e sua carreira política (Neiva, 2011a, 2011b; Neiva; Soares, 2013; Melo; Batista, 2012; Izumi, 2016; Lemos; Ranincheski, 2008; Rubiatti, 2017a). Além disso, há trabalhos que se concentram no impacto da adoção de uma segunda casa legislativa na formação e na manutenção de coalizões de governo (Albala, 2017a, 2017b; Couto; Albala, 2023; Rubiatti, 2023). Dessa forma, o presente artigo soma-se a esse esforço de análise e compreensão do papel do Senado Federal no processo legislativo.

² RUBIATTI, Bruno de Castro. Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 43-70, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p43

³ Rubiatti, B. de C. (2025). Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 43-70. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43

O foco nas comissões justifica-se também pelo papel desempenhado por elas no processo decisório. Esteada em trabalhos que enfocam os determinantes da seleção e do perfil dos membros das comissões (Santos, 2002; Müller, 2005; Araújo, 2017; Lemos; Ranincheski, 2008; Pereira, 2019; Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Busanello; Rehbein, 2017; Perlin, 2019; Ferreira; Rubiatti, 2022; Silva; Rubiatti, 2023), a ciência política brasileira tem-se debruçado no uso do poder terminativo/conclusivo das comissões e no papel de seus relatores e pareceres (Lemos, 2008; Ricci; Lemos, 2004; Rubiatti; Silva, 2020; Ferreira, 2021; Ferreira; Rubiatti, 2021; Vasquez; Magalhães, 2023; Pereira; Rubiatti, 2023), nas características normativo-institucionais e no papel das comissões no presidencialismo de coalizão (Santos; Almeida, 2011; Pereira; Mueller, 2000; Rocha; Barbosa, 2008; Vasquez; Freitas, 2019; Inácio; Rezende, 2015). Freitas (2016) aponta que as comissões e em especial seus relatores têm importante papel na análise e em modificações introduzidas pelo Legislativo nas iniciativas do Executivo. Almeida (2019), por sua vez, destaca o crescimento da participação das comissões nas decisões da Câmara dos Deputados a partir dos anos 2000. Rubiatti (2020) também demonstra esse crescimento das comissões do Senado nas decisões finais da Casa, que apresenta variações entre as legislaturas.

Este artigo concentra-se num elemento-chave do processo legislativo: a presidência das comissões, especificamente os presidentes da CAE e CCJ do Senado Federal. Essa escolha deve-se ao fato de a presidência das comissões dispor de recursos que conferem ao seu ocupante instrumentos para o controle da agenda da comissão. A ele cabe defini-la, além de servir de elo entre a comissão e a mesa diretora e de indicar os relatores das matérias encaminhadas para a comissão. Assim, ele tem margem de ação sobre os trabalhos da comissão, o que lhe permite maior controle sobre a agenda legislativa sob sua jurisdição: “a ocupação desse cargo implica o controle de recursos importantes no processo legislativo, relacionados à possibilidade de (re)definição da agenda através, por exemplo, do parecer emitido pela comissão sobre o mérito de projetos de lei” (Inácio; Rezende, 2015, p. 303).

Justifica-se a escolha da CCJ e da CAE, pois suas áreas de atuação são centrais no processo legislativo. No caso da CAE, estão sob sua jurisdição matérias referentes a: a) aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe for enviada (pela presidência, comissão ou deliberação do plenário); b) política de crédito, câmbio, sistema monetário, bancário e de poupança; c) tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas; d) direito tributário, financeiro e econômico; e e) escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e do presidente do Banco Central, e outros assuntos correlatos (Brasil, 2023, art. 99, p. 41-42).

À CCJ compete: a) opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo presidente, de ofício, ou por deliberação do plenário, ou por outra comissão⁴; b) criação de Estado e Territórios, incorporação ou desmembramento

⁴ Diferentemente de sua congênera na Câmara dos Deputados, a CCJ do Senado não é passagem obrigatória de todos os projetos. O controle de constitucionalidade na Câmara Alta é difuso: todas as comissões dão parecer de constitucionalidade e mérito das matérias sobre sua área de atuação. Porém, se for pela inconstitucionalidade e injuridicidade do projeto, o parecer solicitado à CCJ seguirá direto para o arquivo.

de áreas a eles pertencentes; c) estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, requisições civis e anistia; d) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, espacial, marítimo e penitenciário; e) normas gerais de licitação e contratação; f) perda de mandato de senador; g) escolha de ministro do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e de governador de Território. e escolha e destituição do procurador-geral da República; h) propor, por projeto de resolução, a suspensão, no todo ou em parte, de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; i) opinar, em cumprimento a despacho da presidência, sobre as emendas apresentadas como de redação; e j) opinar sobre recursos interpostos às decisões da presidência (Brasil, 2023, art. 101, p. 43-44).

Dessa forma, controlar a presidência dessas duas comissões é desejável por partidos e políticos da Casa. Por esse motivo, cabem as perguntas: qual o perfil dos ocupantes dessas presidências? É possível observar padrões na escolha desses parlamentares? Para responder a a essas questões, levantaram-se os dados referentes aos presidentes da CCJ e CAE do Senado Federal entre 1995 e 2018, abrangendo seis legislaturas completas. Os dados coletados dividiram-se em dois eixos: a) político-partidário e b) perfil profissional.

Para o primeiro eixo, foram consultados os relatórios anuais da Presidência do Senado de 1995 a 2018. Neles foram identificados os senadores que ocuparam a presidência das comissões e sua filiação partidária. Investigou-se também o pertencimento desses parlamentares aos blocos partidários formados no interior da Casa. Consultou-se, por fim, a base de dados legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) para se identificarem as coalizões de governo. Para o segundo eixo, foram consultados os perfis biográficos dos senadores e identificados: o nível de escolaridade, a área de formação, a área de atuação profissional declarada e a experiência política prévia. Com esses dados, foi possível caracterizar esses presidentes e averiguar se a escolha desses mandatários obedece a um padrão partidário e se a expertise profissional ou política é privilegiada na escolha desses parlamentares, além de apontar variações no tempo e entre as duas comissões.

Este artigo apresenta três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, apresenta-se a discussão sobre o Senado e seu sistema de comissões. Na seguinte, discutem-se os dados sobre pertencimento a partidos, a blocos e a coalizões, com o fim de identificar como se distribuem essas cadeiras e como se expressam as preferências partidárias. Na última parte, analisa-se uma característica apontada como relevante para a escolha dos ocupantes desses cargos: a expertise profissional e política. E nas considerações finais discutem-se os principais achados em busca das respostas às indagações do artigo.

2 O Senado e as comissões no arranjo institucional

A adoção de um forte sistema bicameral dotou o Senado de importantes poderes para atuar no processo legislativo (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017c; Neiva, 2008). Quando se trata de sistemas bicamerais, os eixos de simetria e incongruência são centrais: *grosso modo* o

primeiro refere-se à distribuição de poderes entre as casas legislativas e o segundo, à forma de seleção dos membros de cada uma delas.

O bicameralismo brasileiro é classificado como simétrico, pois: a) tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado têm capacidade de iniciar seus próprios projetos; b) para serem transformados em lei, todos os projetos devem ser aprovados em ambas as casas legislativas; c) o sistema de resolução de conflitos entre elas (*navette*) reforça o caráter bicameral; d) elas têm participação nas indicações de autoridades (com forte presença do Senado nessa função); e) elas têm a sua disposição instrumentos para o controle do Executivo; e f) elas dividem as tarefas de julgamento político (*impeachment*).

A incongruência, por sua vez, deve-se às diferenças na forma de eleição e composição de cada casa legislativa: a) o sistema eleitoral é majoritário para o Senado e proporcional para a Câmara dos Deputados; b) a diferente duração dos mandatos (oito anos para os senadores e quatro para os deputados); e c) a renovação parcial do Senado a cada quatro anos (um terço e dois terços), ao passo que a da Câmara dos Deputados ocorre integralmente a cada quatro anos.

Dessa forma, esse bicameralismo tanto reforça a capacidade de atuação das duas câmaras quanto cria incentivos eleitorais distintos para seus membros, o que potencializa a ação de cada uma delas. Além disso, a organização interna de ambas apresenta diferenças; é perceptível uma maior centralização de recursos nos líderes partidários e em seu colegiado (colégio de líderes) na Câmara dos Deputados (Melo; Batista, 2012; Rubiatti, 2017a). Todavia, apesar dessa diferença, é notável também a disciplina partidária presente no Senado, mas em grau pouco menor que a apresentada na outra Casa.

Assim, o Senado não deve ser visto apenas como um reflexo da Câmara dos Deputados; isso torna relevante a análise de como se distribui o poder em sua estrutura interna, sobretudo no seu sistema de comissões. Atualmente, o Senado conta com 16 comissões⁵. De modo semelhante ao da Câmara dos Deputados, a seleção dos membros das comissões fundamenta-se na proporcionalidade entre elas e o plenário; ou seja, o número de vagas é definido pelo tamanho das bancadas partidárias no plenário. Porém, é permitido aos partidos formar blocos partidários – isto é, eles podem formalizar uma união dentro do Senado e, a partir desse momento, o tamanho da bancada do bloco definirá o número de vagas nas comissões⁶.

O regimento confere ao cargo de presidente o poder de controle sobre a agenda da comissão, além da prerrogativa da escolha dos relatores. Regimentalmente a escolha do presidente é feita por meio de votação secreta dos membros do colegiado; porém, em geral a distribuição dos cargos de presidente realiza-se mediante uma negociação prévia entre

⁵ Ou 17, se se considerar a comissão diretora (mesa diretora); porém, ela tem funções e forma de seleção que a diferenciam das demais.

⁶ Além da questão da formação de blocos, é permitido que os partidos troquem entre si vagas em comissões, o que também pode afastar a proporcionalidade entre a composição de uma comissão e o plenário.

os líderes partidários, com base na proporcionalidade entre os as bancadas. Assim, tanto a seleção dos membros quanto a dos presidentes apresentam fortes traços partidários.

Araújo (2017) argumenta que nas comissões do Senado há um “hibridismo institucional”: algumas comissões adotam formas de seleção claramente partidárias, ao passo que outras apresentam traços distributivistas ou informacionais. Essa análise evidencia outro ponto central na produção sobre as comissões: a influência dos modelos de comportamento legislativo elaborados para o Congresso dos EUA, isto é, os modelos distributivo, informacional e partidário. Com esteio numa abordagem neoinstitucionalista, eles buscam explicar o comportamento dos legisladores.

De acordo com o modelo distributivo, o centro da ação parlamentar é a conexão eleitoral: os parlamentares buscam realizar políticas voltadas para seus respectivos distritos eleitorais e, assim, potencializar a chance de reeleição (Mayhew, 2004). Desse modo, os parlamentares ocupariam as comissões conforme os interesses de seus distritos, tornando-as internamente homogêneas e distantes do mediano do plenário. As decisões tomadas nas comissões favorecem as políticas de interesse desse parlamentar; com essa configuração, as comissões tornam-se decisivas para a realização dos ganhos de troca no interior do Legislativo.

Por sua vez, a perspectiva informacional aponta o princípio de maioria e o da incerteza no processo decisório (Krehbiel, 1991). Mesmo que as decisões sejam tomadas por maioria, o parlamentar médio não tem informações suficientes sobre os resultados das políticas a serem adotadas. Porém, buscar informações implica custos, e a amplitude dos temas tratados no Legislativo torna essa tarefa difícil de ser realizada individualmente. Por isso, o plenário delega para as comissões a responsabilidade de gerar e acumular expertise sobre sua área de jurisdição. Assim, as comissões serão compostas por membros com distintas preferências, e a experiência do parlamentar na área da comissão será levada em consideração. Além disso, a organização de uma casa legislativa deve privilegiar o compartilhamento de informações.

Por fim, a teoria partidária retoma o papel dos partidos na organização do Legislativo (Cox; McCubbins, 1993) e observa o controle de agenda pelo partido majoritário, o que só é possível depois que o partido consegue induzir seus membros a agirem de forma coordenada. Nesse ponto ganha destaque a figura do líder partidário: ele detém poderes e controla recursos que permitem premiar e punir os parlamentares de acordo com sua ação em relação às preferências do partido. Nesse arranjo, as comissões estão sujeitas ao partido majoritário, uma vez que a indicação e a manutenção dos membros nas comissões ocorre com base na capacidade desse parlamentar de nelas defender os interesses do partido.

Assim, apesar de tratarem de um mesmo tema, esses modelos adotam perspectivas diferentes em relação às comissões e seu papel no processo legislativo. Segundo Rubiatti (2019, p. 17), essas

três abordagens acabam por nortear, em diferentes medidas, o desenvolvimento dos estudos legislativos brasileiros, uma vez que em diversos momentos o comportamento distributivista dos parlamentares é realçado, em outras, o papel dos líderes e o comportamento disciplinado dos parlamentares é destacado e, em menor medida, o papel informacional da organização legislativa brasileira é discutida pela literatura.

A partir de 1988, as comissões ganharam o poder de decidir sobre matérias sem a necessidade de aprovação posterior no plenário. No Senado esse poder é chamado *terminativo*. Rubiatti (2020) aponta que entre 1999 e 2018 quase metade dos projetos de lei decididos no Senado ocorreu nas comissões (48,9%) e, entre 2007-2010 e 2011-2014, mais da metade das decisões foi tomada nesses órgãos. Somam-se a esse papel outras formas de participação no processo decisório, seja com base nos pareceres de seus relatores, que indicam o resultado da matéria e são votados na própria comissão e no plenário, seja pela realização de audiências públicas, que abrem canais de comunicação com grupos externos ao parlamento – ou mesmo pela utilização dos instrumentos de controle sobre outros poderes. Como a organização das comissões lhes dá fortes prerrogativas, seus presidentes acabam por controlar a agenda da comissão, a indicação dos relatores e, conseqüentemente, têm forte incidência sobre a utilização dos recursos políticos disponíveis na própria comissão, o que os torna atores-chave no processo decisório.

Regimentalmente incumbe ao presidente das comissões permanentes do Senado: a) ordenar e dirigir os trabalhos da comissão; b) dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida; c) designar, na comissão, relatores para as matérias; d) designar, entre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição; e) resolver as questões de ordem; f) ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes; g) convocar as suas reuniões extraordinárias; h) solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado tema, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam; i) convidar técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas; e j) desempatar as votações quando ostensivas, entre outras funções procedimentais (Brasil, 2023, art. 89, p. 35).

Dado esse conjunto de prerrogativas da presidência da comissão, tanto partidos da coalizão quanto da oposição visam ocupar esse cargo para obter maior capacidade de ação sobre determinadas áreas de políticas. Esse ponto evidencia-se no presidencialismo brasileiro: ao formar coalizões de governo, o partido do presidente delega o controle de certas agendas aos seus parceiros de coalizão. Todavia, essa delegação não é isenta de riscos: ao indicar um ministro, mais que apenas distribuir um cargo, o chefe do Executivo está distribuindo poderes de agenda entre os partidos da coalizão (Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015).

Todavia, conceder esse poder de agenda torna possível o risco de o ministro indicado perseguir objetivos partidários próprios, afastando-se das preferências da coalizão. Desse modo, embora possa acordar sobre um compromisso, uma coligação de partidos pode não

confiar nos ministros uns dos outros para implantar de fato essa política (Carroll; Cox, 2012). Assim, é de interesse dos outros membros da coalizão controlar a ação dos próprios membros do ministério, de maneira que a ocupação das comissões também pode servir como forma de a coalizão controlar seus próprios membros⁷ (Fortunato; Martin; Vanberg, 2019; Carroll; Cox, 2012; Inácio; Rezende, 2015).

As comissões possibilitam esse controle sobre a ação dos ministros; e, quanto mais forte é a comissão, maior poderá ser esse controle. Comissões que têm o poder de iniciar, consolidar, dividir, alterar legislação (mesmo as de origem do Executivo) apresentam maior capacidade de controlar a agenda de políticas sob sua jurisdição. Além disso, comissões que detêm o poder de decisão final e fortes capacidades institucionais para gerar informações (audiências públicas, requisição de documentos e informações, poderes de inquérito, entre outros) fortalecem essa capacidade de controle.

Devido à capacidade de controle, as presidências das comissões são almeçadas tanto pelos partidos da coalizão quanto pelos da oposição. Fortunato, Martin e Vanberg (2019) apontam que, em virtude dos poderes de agenda, o cargo de presidente das comissões pode ser usado tanto pelos partidos de oposição, que poderão analisar de forma mais minuciosa as propostas de governo, quanto pelos partidos da coalizão, que poderão utilizar o cargo para se policiarem mutuamente. Em resumo, o controle das presidências das comissões aumenta a capacidade dos partidos para examinar minuciosamente as propostas governamentais. Essa capacidade é mais notória nos partidos de oposição, mas também ocorre quando há distância entre as preferências partidárias numa coalizão.

Inácio e Rezende (2015) classificam o controle exercido sobre os ministérios em três tipos: controle horizontal partidário (CHP), quando o mesmo partido ocupa o ministério e as comissões da mesma jurisdição; controle horizontal coalizacional (CHC), quando diferentes partidos da coalizão ocupam o ministério e a presidência da comissão de mesma jurisdição; e controle horizontal adversarial (CHA), quando um membro da oposição ocupa a presidência de uma comissão.

Apesar da centralidade desse controle sobre as iniciativas do próprio governo, outra questão deve ser levada em consideração ao se tratar dos poderes das presidências das comissões, em especial as do Senado: além do poder de controlar e modificar proposições do Executivo, as comissões também analisam matérias dos legisladores, em especial dos membros da própria Casa, servindo de filtro para essas propostas⁸. Assim, além de controlar o próprio governo, a ocupação dessas presidências permite controlar o trâmite das propostas dos legisladores por meio da indicação de relatores, da convocação de audiências

⁷ Outra forma de controle intracoalizão apontada nos estudos desse tema é a existência de *ministros juniores* pertencentes a partidos distintos dos ministros. Porém, neste artigo o que importa é a ocupação das presidências das comissões como instrumento de controle das coalizões.

⁸ Espera-se uma concentração de propostas dos próprios legisladores nas comissões; apesar da preponderância do Executivo ser percebida no total de leis aprovadas, há uma forte capacidade de iniciativa dos parlamentares – e, no caso do Senado, são eles que iniciam e discutem suas iniciativas, muitas vezes filtrando essas propostas (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017b, 2020).

públicas para instruir as matérias ou mesmo da retirada de pauta na comissão. Dessa forma, a presidência da comissão pode ser um instrumento usado pelos partidos para dificultar a tramitação de matérias que não lhe interessem ou mesmo para facilitar esse trâmite quando for do interesse do partido a que pertence o presidente.

3 As presidências da CCJ e da CAE: perfil partidário e coalizão

No sistema de comissões do Senado os mandatos dos membros são de dois anos, tanto de titulares e suplentes quanto dos presidentes e vice-presidentes. Um primeiro ponto a se destacar é a rotatividade na ocupação desses cargos, pois é vedada regimentalmente a recondução imediata do presidente da comissão numa mesma legislatura; porém, é permitida a recondução sequencial em legislaturas distintas. Assim, o presidente da comissão nos dois últimos anos de uma legislatura pode ser reconduzido ao cargo nos primeiros dois anos da seguinte. Como o mandato de senador é de oito anos (duas legislaturas), na prática essa recondução pode ser realizada num mesmo mandato. O período coberto por este trabalho é de 24 anos, de modo que em princípio seriam 12 presidentes distintos em cada comissão. Contudo, os dados da Tabela 1 demonstram que não é esse o quadro.

Tabela 1 – Número de parlamentares que ocuparam a presidência: CCJ e CAE (1995-2018)

Comissão	Presidentes
CCJ	10
CAE	14

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Como se pode notar, a CCJ apresenta um menor número de senadores ocupando a presidência, se comparado com a CAE. Isso ocorre porque na primeira comissão há maior número de reconduções: no total foram três reconduções: Antônio Carlos Magalhães (PFL/DEM), Bernardo Cabral (PFL/DEM) e Edison Lobão (PFL/DEM na primeira presidência e PMDB/MDB na segunda). Na CAE, por sua vez, apenas Delcídio do Amaral (PT) foi reconduzido, e dos três casos de recondução na CCJ apenas Antônio Carlos Magalhães foi reconduzido em sequência: no biênio final da 52ª Legislatura (2005-2006) e no primeiro da 53ª (2007-2008). Os outros dois casos foram espaçados no tempo – Bernardo Cabral ocupou a presidência da CCJ em 1997-1998 e 2001-2002; Edison Lobão em 2003-2004 e 2017-2018; e Delcídio do Amaral foi eleito presidente da CAE para os biênios 2012-2013 e 2015-2016. Assim, mesmo permitida, a recondução (não sequencial na mesma legislatura) não é uma prática recorrente na CAE; ela é mais frequente na CCJ.

A regra que impede a recondução consecutiva do presidente afeta um elemento destacado na literatura: a regra de antiguidade. No caso norte-americano, ela é vista como marca da organização do Legislativo e regra central na ocupação das presidências das comissões, que incentivaria o parlamentar a permanecer na comissão e adquirir maior controle ou expertise sobre a temática tratada por ela. Polsby (2008, p. 234) afirma que

as comissões ganharam uma sólida e institucionalizada independência dos líderes partidários, tanto dentro quanto fora do Congresso. Suas jurisdições estão fixadas em regras; sua composição é largamente determinada e sua liderança totalmente dominada pela operação automática da antiguidade. Seu trabalho é crescentemente técnico e especializado e a forma como se organizam internamente para fazer seu trabalho é inteiramente de seu talante. Atualmente, as comissões desenvolveram uma soberania independente toda própria, sujeita apenas às muito infrequentes reversões e modificações de seus poderes pelos líderes partidários da Câmara apoiados por grandes e insistentes maiorias.

Todavia, estudos (Deering; Wahlbeck, 2006; Cann, 2008) afirmam que mudanças recentes teriam enfraquecido o princípio de antiguidade na ocupação das presidências das comissões e fortalecido o papel do partido na seleção de seus membros que ocuparão esses cargos; elementos como disciplina partidária e aportes financeiros ao partido têm ganhado destaque nessa indicação.

Não há no Brasil a regra de antiguidade, e a proibição da recondução consecutiva para o cargo já representa uma barreira para sua realização. Dessa forma, é central o papel do partido na indicação dos ocupantes desses cargos: a vaga de presidente é definida por ele com base em negociações internas ou com o bloco de que faz parte. Assim, o desenho regimental das presidências das comissões reforça o papel partidário, não estipula regra alguma de antiguidade e impede a recondução consecutiva numa mesma legislatura.

Além das reconduções, um elemento que impacta o número de presidentes na comissão é a saída antecipada do presidente e a sua consequente substituição. Nesse caso, também são notáveis as diferenças entre as comissões. No caso da CCJ, apenas um presidente não finalizou seu mandato: no período da sua segunda presidência, Antônio Carlos Magalhães veio a falecer (em 2007) e foi substituído por Marco Maciel (PFL/DEM). Na CAE, por sua vez, essa substituição no meio do mandato da presidência ocorreu três vezes: a) José Serra (PSDB) deixou a presidência da CAE para ocupar um ministério no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em março 1998; e até o final daquele ano ocupou o cargo o suplente Pedro Piva (PSDB); b) Fernando Bezerra (PMDB/MDB) afastou-se do cargo para assumir o ministério da Integração Nacional e Ney Suassuna substituiu-o na presidência da CAE;

e c) Delcídio do Amaral (PT⁹) teve seu mandato cassado em 2016, e Gleisi Hoffmann (PT) assumiu a presidência da comissão.

Em suma, há maior estabilidade na presidência da CCJ, evidenciada tanto na recondução de seus presidentes quanto na sua permanência até o final do mandato na chefia da comissão; e o único caso de troca de presidente deve-se a uma fatalidade. Na CAE a maior circulação é devida ao pouco uso da recondução e à troca de presidentes no decorrer dos mandatos.

Definidas pelo regimento, as comissões do Senado são ocupadas de acordo com a proporcionalidade partidária, ou seja, suas vagas seguem aproximadamente o tamanho das bancadas no plenário. Porém, em termos regimentais, a escolha dos presidentes das comissões do Senado se dá por eleição de seus membros (Brasil, 2023, art. 88, p. 34-35). Apesar disso, ocorre de fato a discussão e distribuição das presidências firmada na negociação entre líderes partidários, de modo que a eleição é apenas uma forma de referendar os resultados da negociação. Nela se leva em consideração o tamanho das bancadas; assim, os maiores partidos teriam privilégios na escolha das presidências das comissões. Com isso, espera-se que a CCJ e a CAE fiquem majoritariamente com os maiores partidos. A Tabela 2 mostra o tempo em que cada partido permaneceu na presidência dessas comissões.

Tabela 2 – Partidos que ocuparam a presidência da CAE e CCJ

Partido	CAE	CCJ
MDB/PMDB	41,7	41,7
DEM/PFL		58,3
PSDB	25,0	
PT	33,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Um primeiro ponto a se destacar é a concentração de presidências em poucos partidos: em 24 anos apenas dois partidos presidiram a CCJ; e três, a CAE. Diferentemente, no mesmo período a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) contou com sete partidos na presidência, e a Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) com seis. Afora a CCJ, apenas a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) contou com apenas dois partidos na presidência¹⁰ (Silva, 2019); essa comissão, criada em 2005, completou apenas 14 anos de existência no período aqui analisado. E a Comissão de

⁹ Na época de sua cassação, o senador já se desfilara do PT e estava sem partido. Porém, manteve-se aqui essa identificação, pois seu mandato como presidente da CAE iniciou-se quando ainda pertencia a aquele partido.

¹⁰ Foram aqui excluídas as comissões de vida efêmera ou criadas há pouco tempo: a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a Comissão de Transparência e Governança (CTG), a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e a Comissão Senado do Futuro (CSF). As três primeiras tiveram apenas dois anos de existência no período analisado; a CLP foi extinta e incorporada à CDH, e a CTG foi descontinuada e incorporada à CTFC junto com as temáticas que antes se encontravam na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA). A CSF somou seis anos de existência no período e contou com três partidos em sua presidência, isto é, um partido diferente por mandato de presidente da comissão.

Fiscalização e Controle apresentou apenas três partidos na presidência; porém, aqui só se contam dez anos, de 1995 a 2004, quando foi extinta.

Acresce a essa concentração de poucos partidos o fato de que os maiores dentre eles ocupam de fato essas duas comissões, o que reforça a imagem de que ambas são centrais no processo decisório interno do Senado e, por isso, disputadas pelos líderes partidários. Nesse caso, apenas o MDB/PMDB e o DEM/PFL ocupam a presidência da CCJ. O PFL/DEM ocupou a presidência da CCJ entre 1997 e 2010 ininterruptamente, mas apenas em 1997-1998¹¹ ele formou a maior bancada partidária. Por sua vez, o MDB/PMDB sempre teve a maior bancada no Senado enquanto ocupou a presidência da CCJ. Quanto à presidência da CAE nota-se também que apenas o MDB/PMDB esteve na presidência enquanto formava a maior bancada. O PSDB e o PT, mesmo tendo ocupado essas presidências, não formavam a maior bancada no momento da escolha dos presidentes das comissões.

Em suma, levando-se em consideração o tamanho das bancadas no momento da seleção dos presidentes das comissões, a CCJ foi presidida em 12 ocasiões por um membro da maior bancada, ao passo que isso ocorreu 10 vezes na CAE. Dessa forma, em metade do período analisado a CCJ não foi presidida pela maior bancada partidária, e em mais da metade do tempo a CAE também não. À primeira vista, essa informação parece contradizer a centralidade dessas comissões no processo legislativo; afinal, em boa parte do período essas presidências não foram ocupadas pelos maiores partidos no Senado. Contudo, dois outros pontos devem ser destacados: a formação de blocos partidários e a presença da coalizão.

Regimentalmente, é facultado aos partidos formarem blocos no Senado. A única limitação é o número de membros: para formar um bloco é necessário ter, no mínimo, um décimo dos membros da Casa. Por não ser um patamar alto, não há grandes obstáculos regimentais a essa prática. Formar blocos partidários impacta diretamente a composição das comissões: é com fundamento do tamanho das bancadas dos blocos que se distribuirão as cadeiras nas comissões – e, da mesma forma, na negociação dos líderes para a ocupação das presidências das comissões o maior bloco, caso ele supere algum partido individual, terá direito à primeira escolha. Consequentemente, é estratégico formar grandes blocos no Senado. Com efeito, a prática de formação de blocos passou a ser mais frequente nos anos 2000; na década de 1990 era mais comum que apenas os partidos de oposição se reunissem em blocos.

O maior bloco conquistou a presidência da CCJ em seis eleições de presidentes e totalizou 12 anos de controle sobre esse cargo. O mesmo ocorreu na CAE apenas duas vezes (em quatro anos). Se se considera que algumas vezes o maior partido pertence ao maior bloco, ocorre esta distribuição: na CCJ, o maior partido ou bloco ocupou a presidência por 18 anos (75% do tempo); e a CAE esteve nessa situação por 14 anos (58,3% do período analisado).

¹¹ A escolha dos presidentes ocorre a cada dois anos; por isso, aqui foi considerado o tamanho das bancadas em 1997 para o biênio 1997-1998.

Evidencia-se, pois, a preferência dos maiores partidos e blocos na ocupação da CCJ. Isso pode ser relacionado com a forma de escolha das presidências: como é feita corriqueiramente numa negociação entre os líderes e como se dá a preferência de escolha aos maiores blocos/partidos, é esperado que eles escolham a comissão mais cobiçada. Na sequência, o segundo maior partido/bloco escolhe a segunda comissão mais relevante. Em suma, a forte presença do maior partido ou bloco na presidência da CCJ reforça o papel central dessa comissão no arranjo organizacional do Senado.

A despeito disso, a CCJ foi presidida durante seis anos (1999-2004) por um parlamentar que não era do maior partido nem do maior bloco. Porém, há outro elemento que afeta a escolha dos presidentes das comissões: a ação coordenada da coalizão. Nesse período, a presidência foi toda do PFL/DEM, quando esse partido fez parte da coalizão do governo de Fernando Henrique Cardoso até março de 2002. Ou seja, desses seis anos, em quatro um partido da coalizão ocupou a presidência da CCJ¹², e nesse período a coalizão era majoritária.

Apenas no biênio 2003-2004 a CCJ foi ocupada por um partido que não pertencia à coalizão nem ao maior partido ou bloco. Naquele momento, início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a coalizão governamental não era majoritária e abria espaço para que partidos de oposição se articularassem para conquistar esse importante cargo da Câmara Alta.

A Tabela 3 mostra o controle das presidências da CCJ e da CAE pela coalizão. Até o momento os dados demonstravam que a CCJ é a comissão em que o controle do partido ou bloco majoritário é maior; contudo, na CAE o quadro se inverte: há um controle quase total da coalizão.

Tabela 3 – Presença da coalizão nas presidências da CAE e CCJ (porcentagem)

Comissão	Presidência ocupada pela coalizão
CCJ	60,0
CAE	92,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

No caso da CAE, houve dois momentos em que a coalizão não ocupou a presidência: no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT). Nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso a coalizão controlou a presidência dessa comissão, e o partido do governo esteve nesse cargo em quatro dos oito anos¹³. Em 2003, a coalizão inicial do governo de Luiz Inácio Lula da Silva não contava com a participação do PMDB/MDB, mas a presidência da CAE ficou com esse partido. Na ocasião, o PMDB/MDB formava a maior bancada no Senado, o que o

¹² Apesar de ter deixado a coalizão em 2002, a escolha da presidência das comissões se deu em 2001; ou seja, o PFL/DEM foi indicado para a presidência da CCJ quando ainda pertencia à coalizão de governo.

¹³ O PSDB só voltou a presidir a CAE no biênio 2017-2018, quando passou a fazer parte da coalizão do governo de Michel Temer (MDB/PMDB).

colocava numa posição vantajosa nas negociações pelas presidências das comissões. Além disso, mesmo não fazendo parte da coalizão no momento, esse partido dava sinais de aproximação com o governo, o que se concretizou com a entrada do PMDB/MDB na coalizão no início de 2004. A partir desse momento, a coalizão retomou o controle da presidência da CAE até 2016.

Em 2015, quando foi escolhida a presidência das comissões, o posto foi conquistado pelo PT, partido do governo, que indicou Delcídio do Amaral para esse cargo. Porém, como se comentou, Delcídio do Amaral saiu do partido e, posteriormente, teve seu mandato cassado. Para o seu lugar na presidência da CAE foi indicada pelo PT a senadora Gleisi Hoffmann. Nesse interim, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um processo de *impeachment*, e Michel Temer (MDB/PMDB) assumiu a Presidência da República. Como o PT não fez parte da coalizão do governo de Temer, esse foi o segundo momento em que a CAE não foi presidida por um membro de partido da base governista. Porém, no momento da escolha das presidências, o PT ainda era governo, ou seja, esse momento de presidência da CAE na oposição se deve à crise instaurada em 2016; em 2015 a coalizão ainda conseguira o controle dessa presidência.

Por outro lado, na CCJ o quadro é bem diferente: apesar de ser majoritária, a presença da coalizão na presidência é bem menos impactante. Entretanto, há um padrão da ocupação da oposição na CCJ: os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Em sete dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), a comissão foi presidida por um membro da coalizão: tanto o PMDB/MDB quanto o PFL/DEM foram parte das coalizões nesses anos. Apenas em 2002, quando o PFL/DEM saiu da coalizão, a CCJ conheceu sua primeira experiência com presidente não pertencente à base governista: em 2001 foi escolhido Bernardo Cabral (PFL/DEM) para ocupar esse cargo; assim, em 2002, com a saída desse partido da coalizão, a CCJ acabou sendo presidida por alguém que não compunha a base governista. Como no caso anterior, pode-se considerar esse momento consequência de mudanças políticas ocorridas no decorrer do mandato de presidente da comissão: originalmente, a escolha se deu dentro da coalizão, mas nesse caso, com a saída do partido da base governista, alterou-se a identificação do pertencimento do presidente da comissão.

Nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o caso é diferente. Nos oito anos do seu governo, em momento algum a coalizão conseguiu a presidência da CCJ. Um dos principais partidos de oposição ao governo, o PFL/DEM ocupou a presidência dessa comissão em todo o período. No primeiro biênio do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2004), a presidência da CCJ ficou com Edison Lobão (PFL/DEM). Como dito anteriormente, no momento da escolha de presidências, a coalizão não era majoritária, o que abria espaço para que partidos externos à coalizão, inclusive a oposição, acabassem por ter maiores chances de se articular e ocupar a presidência da CCJ. Porém, em relação aos anos posteriores, a explicação dessa ocupação pela oposição ocorre em outro contexto, o da formação de um bloco de oposição: PSDB-PFL/DEM. A junção desses partidos garantiu a formação do maior bloco partidário no Senado e a escolha da presidência da CCJ nos biênios 2005-2006,

2007-2008 e 2009-2010 – as duas primeiras com Antônio Carlos Magalhães, e a última com Demóstenes Torres (PFL/DEM).

O PMDB/MDB dominou a presidência da CCJ até o final de 2018, de modo que um membro da coalizão ocupou a presidência em todo esse período (2011-2018), com exceção do período de crise no governo de Dilma Rousseff, após a saída do PMDB/MDB da coalizão em 2016. Porém, ao contrário do que ocorreu na CAE, a entrada de Michel Temer (PMDB/MDB) na Presidência da República fez a CCJ “voltar” para a base governista; afinal, o presidente da comissão (José Maranhão) era do partido do novo chefe do Executivo. Dessa forma, a ocupação das presidências das comissões fundamentou-se numa complexa negociação que envolveu os líderes partidários no primeiro e terceiro ano das legislaturas. Essa negociação ocorreu em torno dos interesses do partido, da coalizão e da formação dos blocos partidários, que garantiam uma melhor colocação dos partidos nessa negociação, já que a preferência nas escolhas era dos maiores blocos/partidos da Casa. Por serem as comissões mais desejadas, dadas suas jurisdições, a CCJ e a CAE apresentaram concentração de partidos em sua ocupação, o que as difere de outras comissões. Aqui são os maiores partidos, blocos ou membros da coalizão que controlam esses postos em quase todo o período e evidenciam que essas presidências são cargos altamente desejados pelas principais forças políticas do Senado.

Quando se pensa no tipo de controle exercido nessa comissão – controle horizontal partidário (CHP), coalizacional (CHC) ou adversarial (CHA) –, contatam-se diferenças entre as comissões. Primeiro, na CCJ a presença de um CHA é maior: em 40% do período a oposição ocupou sua presidência. Porém, nos outros 60%, embora a coalizão estivesse na presidência, não era o mesmo partido que o do ministro com mesma jurisdição¹⁴. Apenas no biênio 1995-1996 o PMDB conseguiu ocupar o Ministério da Justiça e a CCJ ao mesmo tempo. Salvo esse biênio, que pode ser visto como CHP, no restante do tempo o ministério foi ocupado por membro sem filiação partidária ou por partido que não o do presidente da comissão. Dessa forma, em relação à CCJ, o CHC foi o mais frequente, seguido pelo CHA e pelo CHP, tendo sido residual e no início do período analisado.

A correspondência entre um ministério e a CAE é tema pouco mais complexo. Devido à amplitude de suas atribuições, há um conjunto maior de ministérios com as mesmas jurisdições. Consequentemente, foram utilizados o Ministério da Fazenda, o do Planejamento, Orçamento e Gestão e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio¹⁵. Assim, para a CAE, o CHA é menor que na CCJ, pois apenas 8% das presidências ficaram com a oposição. Dentre as presidências da coalizão, em 59,1% delas não houve coincidência partidária entre a presidência da CAE e o ocupante do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o mesmo ocorrendo em 86,4% em relação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio,

¹⁴ No caso da CCJ, considerou-se que o Ministério da Justiça tinha a mesma jurisdição.

¹⁵ É frequente a renomeação de alguns ministérios a cada novo mandato presidencial. Por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio também já foi Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. O Ministério do Planejamento e Orçamento já foi nomeado como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apesar da variação de nomes, mantiveram-se os ministérios pela sua área de jurisdição coincidente com a da CAE.

e em 72,7% quando observado o Ministério da Fazenda. Dessa forma, também na CAE é preponderante o CHC, o que permite aos partidos membros da coalizão fazer uma análise pormenorizada das iniciativas do governo que ali tramitam.

Além desse exame, o controle da presidência pelos partidos da coalizão pode permitir defender a agenda da coalizão contra projetos que firam interesses em suas jurisdições; como há grande volume de propostas dos legisladores pertencentes ou não à coalizão, dificultar ou mesmo impedir o trâmite de algumas propostas ajuda a coalizão a manter sua agenda nessas áreas.

4 Experiência política e profissional dos presidentes da CCJ e da CAE

Em virtude da importância dos cargos de presidentes da CCJ e CAE, cabe analisar a experiência dos indicados pelos partidos a ocupação desses postos. O que move esta seção, pois, é observar se em suas escolhas os partidos estão priorizando a experiência política e a afinidade profissional dos senadores¹⁶.

Relativamente à experiência política dos presidentes, saliente-se o número de mandatos desses parlamentares. A Tabela 4 mostra a distribuição dessas presidências por número de mandatos na Câmara Alta¹⁷ no momento em que ocupavam esses cargos.

Tabela 4 – Número de mandatos no Senado (porcentagens)

	CCJ	CAE
Primeiro	50,0	46,2
Segundo	29,2	53,8
Terceiro	12,5	
Quarto	8,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Como se pode notar, em ambas as comissões a maior frequência está entre o primeiro e segundo mandato. Num primeiro momento, isso pode indicar que senadores com grande experiência na Casa não ocupam esses cargos. Porém, dois pontos devem ser destacados da Tabela 4: a) a CCJ apresenta pouco mais de 20% de presidências com mais de dois

¹⁶ Optou-se aqui por tratar de variáveis que medem a carreira e a experiência política e profissional dos ocupantes desses cargos; contudo, outras variáveis poderiam ser exploradas, como a questão de gênero e de etnia. Quanto à primeira, há trabalhos que buscam mostrar que algumas comissões vinculadas a políticas sociais e de cuidados se tornam espaço de atuação dos parlamentares (Busanello; Rehbein, 2017; Perlin, 2019). Por sua vez, apesar do recente interesse dos estudos legislativos sobre as estruturas de oportunidades presentes no Congresso dos EUA (Gamble, 2007; Rocca; Sanchez; Morin, 2011), a questão racial ou étnica é pouco analisada no Brasil. Esse tipo de análise também encontra barreiras, como a falta de informações sobre a identificação racial dos parlamentares. Mesmo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o registro dessa informação é recente, o que limita as possibilidades da investigação.

¹⁷ Foram considerados todos os anos e presidentes. Essa escolha deveu-se a reconduções e a trocas de presidentes no meio dos mandatos.

mandatos, a CAE não tem nenhum, de forma que a indicação para a CCJ pode priorizar membros com maior experiência, mais do que a CAE o faz; e b) o mandato de senador é de oito anos; ou seja, um parlamentar em segundo mandato já pode estar com mais de doze anos de experiência no Senado, caso esteja na segunda legislatura do segundo mandato. Por conseguinte, mesmo estando em primeiro ou segundo mandato, o senador indicado não é necessariamente um neófito na Casa. Por esse motivo, a Tabela 5 mostra a mesma distribuição, mas centrada nas legislaturas ocupadas pelos presidentes da CAE e da CCJ.

Tabela 5 - Número de legislaturas no Senado dos presidentes da CAE e CCJ (porcentagens)

Legislatura	CCJ	CAE
Primeira	33,3	19,2
Segunda	16,7	42,3
Terceira	8,3	30,8
Quarta	25,0	7,7
Quinta	8,3	
Sexta		
Sétima		
Oitava	8,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Ao se observar cada legislatura, nota-se que menos da metade dos parlamentares que ocuparam essas comissões eram efetivamente novos na Casa: 33,3% da CCJ e 19,2% da CAE. Porém, mais de 60% das presidências da CAE estavam na primeira ou segunda legislatura, situação que se repete exatamente na metade dos casos para a CCJ. Somada a isso há a forte concentração de casos na terceira legislatura na CAE (30,8%) e na quarta legislatura na CCJ (25,0%). Novamente, só na CCJ há casos com mais de quatro legislaturas. Se se consideram os biênios das presidências, somente em 1995-1996 e em 2011-2012 a CCJ era presidida por senadores que estavam no primeiro biênio do primeiro mandato; o mesmo não ocorreu na CAE. Portanto, em geral não são senadores inexperientes que ocupam essas presidências.

Entretanto, há outro dado a se destacar sobre esses senadores: o tipo de mandato que assumem, isto é, se são titulares ou suplentes. Como se sabe, eles são eleitos por chapas com um titular e dois suplentes, e muitas vezes esses suplentes acabam por preencher o mandato, seja pelo afastamento do titular para ocupar outros cargos (ministérios e secretarias), seja porque se elegeram para outro cargo no meio de seu mandato de oito anos (em especial, governos estaduais)¹⁸. Segundo Neiva e Izumi (2012), os suplentes têm uma

¹⁸ No caso de senadores que se afastam por uma legislatura inteira para ocupar outro cargo, na Tabela 5 consideraram-se apenas as legislaturas em que os parlamentares tiveram efetiva participação.

característica que os distingue dos demais: eles não são de fato eleitos, o que pode impactar sua atuação dentro do Senado.

No caso das presidências da CCJ e CAE, não é comum que suplentes as ocupem. Na CCJ não há caso algum nos anos aqui analisados. Na CAE houve dois momentos, ambos na década de 1990. O primeiro deles foi o do senador Gilberto Miranda (PMDB/MDB), suplente de Amazonino Mendes – este se afastou do cargo para ser prefeito de Manaus em 1993 e em 1995 governaria o Amazonas. Nesse caso, Gilberto Miranda foi escolhido para presidir a comissão por todo o biênio. O segundo momento foi em 1998, quando Pedro Piva (PSDB) substituiu José Serra. Nesse caso, ao assumir a vaga do titular, Piva assumiu o cargo de presidente da CAE, também em substituição daquele. Novamente, pode-se notar que a presença de suplentes nesses cargos também é baixa, reforçando que há uma preocupação dos partidos em indicar parlamentares com maior experiência política.

Porém, a experiência política não é medida apenas pelo número de mandatos ou legislaturas do parlamentar na Casa. Além dessa experiência endógena, pode-se destacar a ocupação de outros cargos eletivos como forma de medir a experiência política. A Tabela 6 mostra essa distribuição.

Tabela 6 – Experiência política prévia em cargos eletivos

	CCJ	CAE
Apenas no Legislativo	33,3	53,8
Apenas no Executivo	0,0	0,0
Em ambos os Poderes	58,3	38,5
Sem experiência prévia em cargos eletivos	8,3	7,7

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e da seção de biografias dos senadores.

Em quase todo o período, os presidentes das duas comissões apresentavam experiência política em cargos eletivos, em especial no Legislativo (vereadores, deputados estaduais, federais e mandatos anteriores no Senado). Tanto na CCJ quanto na CAE, se somarmos os presidentes com experiência apenas no Legislativo aos com experiência em ambos os Poderes (Executivo e Legislativo), teremos mais de 90% das presidências. A maior diferença é na experiência no Executivo. Apesar de não haver nenhum presidente com experiência apenas nesse Poder, 58,3% das presidências da CCJ foram ocupadas por senadores que já haviam passado por cargos eletivos no Executivo (prefeito e vice-prefeitos, governadores e vice-governadores, vice-presidentes), ao passo que para a CAE isso ocorreu em 38,5% das vezes. Mesmo que seja uma presença expressiva em ambas as comissões, na CCJ ela ultrapassa a metade dos casos, o que indica a preferência por parlamentares com maior grau de inserção no cenário político.

Apesar de já indicar que são políticos experientes os parlamentares que ocupam a presidência da CCJ e CAE, a Tabela 6 considera apenas a experiência em cargos eletivos e

deixa de fora a ocupação de outros cargos políticos relevantes (participação em ministérios, secretariados, direção de autarquias). Por exemplo, quando José Serra foi presidente da CAE, ele estava em seu primeiro mandato no Senado e já tinha experiência como deputado federal, mas ainda não ocupara cargo eletivo algum no Executivo¹⁹; por isso, figura na Tabela 6 apenas com experiência em cargos eletivos no Legislativo. Todavia, entre 1995 e 1996 José Serra foi ministro do Planejamento e Orçamento do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, se se adicionam as experiências em cargos políticos não eletivos, é possível que o nível de experiência desses presidentes seja ainda maior.

Na Tabela 6, de fato raros são os casos de “sem experiência prévia em cargos eletivos”. Foram apenas três presidentes nessa categoria: um na CCJ e dois na CAE, que entraram em substituição aos membros escolhidos no início dos respectivos biênios, isto é, não ocuparam mandatos completos na presidência da comissão. A CCJ foi presidida por Demóstenes Torres em 2009-2010. Nesse momento, o senador estava no primeiro mandato e não tinha outra experiência em cargos eletivos; porém, já havia sido secretário de segurança pública de Goiás, além de promotor de Justiça e procurador-geral do Ministério Público desse estado. Assim, mesmo não tendo experiência em cargos eletivos, atuara no Executivo de nível estadual e no Ministério Público estadual, o que pode ser visto como atuação profissional em área próxima da jurisdição da CCJ²⁰. Na CAE, os dois casos são o de Pedro Piva, que substituiu José Serra, que saiu para ocupar o cargo de ministro da Saúde; e Gleisi Hoffmann, que substituiu Delcídio do Amaral quando, já desfilado do PT, teve seu mandato cassado. No caso de Piva, que também era suplente de Serra no Senado, não há de fato experiência política prévia. Sua carreira fez-se toda no meio empresarial, tendo sido membro do Conselho Consultivo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Quanto a Gleisi Hoffmann, ela fora secretária de Reestruturação Administrativa do Mato Grosso do Sul, secretária de Gestão Pública de Londrina, diretora financeira da Itaipu Internacional e ministra da Casa Civil, de modo que ocupara cargos no Executivo nos três níveis da federação. Em suma, apenas Pedro Piva não tivera carreira política anterior, tendo sido presidente por curto período, em substituição ao presidente original. Os outros presidentes, mesmo em primeiro mandato no Senado, já tinham experiência em outros cargos, eletivos e não eletivos, no Executivo e, sobretudo, no Legislativo.

Em relação à experiência dos presidentes das comissões, deve-se observar sua área de formação e atuação profissional. Um primeiro destaque é o nível de escolaridade: todos os presidentes da CCJ tinham nível superior e apenas um presidente da CAE não completara o ensino superior – Lindberg Farias (PT). Esse fato não chega a ser surpreendente, pois

¹⁹ A presidência de José Serra na CAE ocorreu no biênio 1997-1998 (interrompida quando ele assumiu o Ministério da Saúde em 1998), período anterior a sua eleição ao governo do estado de São Paulo (2006) e à prefeitura de sua capital (2005).

²⁰ Demóstenes Torres teve seu mandato cassado em 2012 por suspeitas de envolvimento com o bicheiro Carlinhos Cachoeira.

está de acordo com a composição do próprio Senado, onde a maioria dos parlamentares tem nível superior.

A Tabela 7 apresenta a área de formação dos presidentes da CCJ e CAE. Aqui não foi considerado o tempo da presidência, apenas o indivíduo; por isso, são 10 presidentes na CCJ e 14 na CAE. Além disso, optou-se por selecionar a formação mais próxima à jurisdição da comissão nos casos em que os senadores declararam mais de uma formação. Por fim, privilegiou-se a formação de graduação declarada na seção de biografia dos senadores.

Tabela 7 – Área de formação dos presidentes da CCJ e CAE

Área de formação	CCJ		CAE	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Direito	7	70	5	35,7
Administração	1	10	2	14,3
Economia	-	-	3	21,4
Engenharias	1	10	2	14,3
Medicina	1	10	1	7,1
Superior Incompleto	-	-	1	7,1

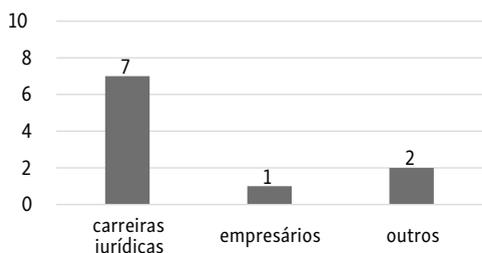
Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Destaca-se aqui a forte presença de bacharéis em Direito na CCJ (70%). Embora se espere que seja priorizada na escolha desses presidentes, essa formação também está presente no plenário da Casa; e a grande quantidade de graduados em Direito no plenário pode facilitar a escolha desse perfil de formação para a presidência da comissão. O mesmo não ocorre com a CAE, em que a soma da presença de economistas e administradores – formações mais afins com temática da comissão – não chega à metade da dos presidentes (35,7%) e iguala-se à dos formados em Direito.

Alguns presidentes da CAE concluíram pós-graduações em áreas que os aproximavam da temática da comissão: Gilberto Miranda e Fernando Bezerra, graduados em Direito e Engenharia Civil, tinham pós-graduação em Engenharia Econômica; e Gleisi Hoffmann, graduada em Direito, fizera pós-graduação em Organizações Públicas e Administração Financeira. No entanto, mesmo se se somassem esses casos aos de formação próxima a temática da comissão, haveria 57% de presidentes, patamar abaixo do encontrado na CCJ.

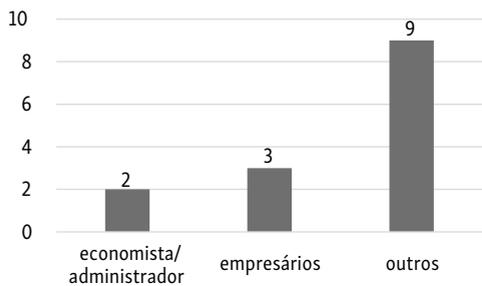
Por fim, cabe salientar a atuação profissional dos presidentes das comissões, apresentadas nos Gráficos 1 e 2. Nesse caso, como frequentemente os parlamentares declaram mais de uma profissão, primeiro foram consideradas as profissões correlatas da área de atuação da comissão: carreiras jurídicas para a CCJ e de economista e administrador para a CAE. Na sequência, devido à presença de empresários entre as profissões declaradas pelos senadores, essa categoria foi também destacada. Por fim, foram classificados como “outros” os parlamentares sem ligação com as carreiras vinculadas às temáticas das comissões e os que não se declararam empresários.

Gráfico 1 – Profissões declaradas dos presidentes da CCJ, por proximidade à jurisdição da comissão



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Gráfico 2 – Profissões declaradas dos presidentes da CAE, por proximidade à jurisdição da comissão



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Como se pode ver, na CCJ o quadro se repete: sete dos dez presidentes declaram profissões de carreiras jurídicas (advogados, promotores). Excluídos os sete, apenas um se declarou empresário, e dois foram classificados como outras profissões. Na CAE apenas dois se declararam economistas ou administradores; e, afora esses dois, três se declaram empresários e nove declaram outras profissões. Dessa forma, o vínculo profissional dos presidentes da CCJ é muito mais próximo da área de atuação da comissão que os da CAE, o que pode ser visto como um indicio de maior preocupação dos líderes partidários em indicar parlamentares com expertise profissional, além de política, para a primeira comissão. Na CAE, mesmo com expertise política, os presidentes tiveram pouca atuação profissional em áreas correlatas aos assuntos da comissão.

5 Considerações finais

As comissões exercem importante papel no processo legislativo. Nelas há espaço para a coleta de informações para a tomada de decisão, para a participação de grupos externos ao parlamento nas audiências públicas. Com base nos pareceres dos relatores das matérias nas

comissões ocorre a discussão e a votação em plenário, além de as comissões terem o poder de decidir sobre algumas matérias sem a apreciação do plenário. No sistema de comissões do Senado, duas comissões destacam-se pela centralidade de suas jurisdições: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a de Assuntos Econômicos (CAE). Devido a essa centralidade, este artigo buscou mapear a ocupação das presidências de ambas, com o propósito de analisar o perfil dos senadores indicados para ocupar esses cargos.

A primeira questão levantada foi a da permanência desses presidentes no cargo e seu perfil partidário. Observou-se menor rotatividade na ocupação da presidência da CCJ em comparação com a da CAE. Isso se deve à recondução dos presidentes – mais frequente na CCJ – e às trocas de presidentes no meio do mandato de dois anos – mais frequentes na CAE. Quanto ao perfil partidário, notou-se uma concentração de presidências em poucos partidos – dois para a CCJ e três para a CAE –, o que as difere de outras comissões do Senado, que chegam a ter até sete partidos ocupando suas presidências. Além disso, essa concentração envolve os maiores partidos da Casa.

Como a distribuição das presidências das comissões se dá corriqueiramente mediante uma negociação entre os líderes partidários e como essa negociação leva em consideração o tamanho das bancadas dos partidos ou blocos partidários, observa-se um claro interesse do maior partido ou bloco na ocupação da CCJ; por sua vez, a CAE acaba sendo a segunda preferência, o que aumenta a presença de presidentes não pertencentes ao maior partido ou bloco.

Verificou-se que a coalizão ocupou a presidência da CAE em quase todo o período, o que não ocorreu com a CCJ. Nesse caso, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, a união de PSDB e PFL/DEM gerou o maior bloco no Senado, garantindo à oposição a ocupação dessa presidência. Em suma, quanto ao perfil partidário, destaca-se a junção do tamanho da bancada (do partido ou do bloco) com a coordenação da coalizão. Na CCJ uma única presidência foi ocupada por membro que não era do maior partido/bloco nem pertencia à coalizão; isso ocorreu no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando a coalizão ainda não contava com maioria no Senado, o que abriu espaço para o pleito da oposição para ocupar essa presidência.

Em ambas as comissões, a presença da coalizão é marcante; e o controle das presidências é quase total na CAE. Todavia, na relação entre o partido do presidente da comissão e o dos ministérios com jurisdição correspondente evidencia-se a forte presença de um controle horizontal coalizacional; isto é, mesmo que a coalizão ocupe a presidência, não o faz com o mesmo partido que o do ministro. Esse arranjo permite maior controle pelos parceiros de coalizão, que podem diminuir os riscos da delegação de poderes de agenda. Dessa forma, ao garantir esse controle horizontal coalizacional, fortalece-se a própria atuação da comissão como elemento garantidor da defesa dos interesses da coalizão e limitam-se os possíveis desvios que os ministros indicados possam cometer. Entretanto, a avaliação da eficácia desse controle só poderia ser medida com uma análise da tramitação dos projetos

de interesse da coalizão, quando há distância entre a preferência do partido do ministro e outros membros da coalizão, o que foge do escopo deste artigo.

O critério de seleção dos presidentes das comissões do Senado é partidário: conquanto o regimento defina que essa escolha se dê por eleições dos membros da comissão, é com base na deliberação do colégio de líderes que as presidências são indicadas. Nesse processo, conta o tamanho da bancada do partido ou bloco, pois o maior partido tem preferência na primeira escolha. Assim, ao concentrar suas presidências no primeiro ou segundo maior partido ou bloco partidário, é possível apontar a centralidade da CCJ e da CAE dentro da organização do Senado, e a CCJ como a mais relevante para os partidos. Por outro lado, a limitação à recondução de presidentes das comissões enfraquece o papel da antiguidade como elemento norteador dessa indicação e deixa ainda mais forte o seu caráter partidário. Cabe ao partido escolher o parlamentar que ocupará essa cadeira; sua ocupação é acompanhada de um conjunto de recursos que permite maior controle da agenda sob sua jurisdição.

Em relação à experiência política prévia, nota-se que frequentemente os presidentes das duas comissões são parlamentares com trajetórias políticas longas. Mesmo que estejam no primeiro ou segundo mandato no Senado, a maioria são parlamentares que já estiveram na Casa por mais de uma legislatura ou que têm experiência em outros cargos eletivos – em especial no Legislativo – e em cargos políticos não eletivos. Nesse ponto, a CCJ também se sobressai: há maior concentração de parlamentares com experiência tanto no Executivo quanto no Legislativo; seu único presidente que não tinha experiência em outros cargos eletivos já havia ocupado cargo em secretariado estadual. Na CAE, a experiência é maior no Legislativo, e houve um parlamentar sem experiência política prévia. Além disso, a presidência da CAE em dois momentos foi ocupada por suplentes, o que não se verificou na CCJ.

Por fim, quando se trata do perfil de formação e atuação profissional, também é perceptível que a CCJ apresenta maior similaridade entre esse elemento e a jurisdição da comissão: é frequente a ocupação da presidência por bacharéis em Direito e parlamentares atuantes em carreiras jurídicas. Por sua vez, na CAE é maior a presença de outras profissões não ligadas à área econômica. Em suma, nota-se que há um perfil de presidentes mais experientes política e profissionalmente na CCJ. Além disso, por mais que ambas as comissões sejam almeçadas pelos partidos, a preferência parece recair na CCJ, cuja presidência concentra representantes do maior partido ou bloco partidário.

Referências

ALBALA, Adrián. Bicameralism and coalition cabinets in presidential polities: a configurational analysis of the coalition formation and duration processes. *The British Journal of Politics and International Relations*, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 735-754, Nov. 2017a. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148117727440>.

_____. Coalition presidentialism in bicameral congresses: how does the control of a bicameral majority affect coalition survival? *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-27, 2017b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/V3yGtHMYRbwpwj6FtQs7RYR/?lang=en>. Acesso em: 9 out. 2024.

ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 403-431. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 9 out. 2024.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 203-236. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 19, n. 32, p. 97-138, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.19.32-4>. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/185>. Acesso em: 9 out. 2024.

BACKES, Ana Luiza. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 63-84. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 151-199. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento interno*: Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. v. 1. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 9 out. 2024.

BUSANELLO, Elisabete; REHBEIN, Malena. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-Legis*: revista eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, v. 10, n. 23, p. 106-132, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v10i23.307>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/307>. Acesso em: 9 out. 2024.

CANN, Damon M. Modeling committee chair selection in the U.S. House of Representatives. *Political Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 274-289, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpm036>.

CARROLL, Royce; COX, Gary W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 220-236, Feb. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414011421309>.

COUTO, Lucas; ALBALA, Adrián. A coalescência revisitada: o cálculo presidencial no bicameralismo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 1-45, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.4.304>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/DBLZXnGrZYNZRPYSKDsSGkg/>. Acesso em: 9 out. 2024.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan*: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993. (California series on social choice and political economy, 23).

DEERING, Christopher J.; WAHLBECK, Paul J. U.S. House committee chair selection: Republicans play musical chairs in the 107th Congress. *American Politics Research*, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 223-242, Mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X05284410>.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos. Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária - CRA no Senado Federal. In: OLIVEIRA, Alisson Rodrigo de Araújo; NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da; LIMA, Maria Sheylla Campos de (org.). *Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*. Iguatu, CE: Quipá Ed., 2021. p. 242-259. Disponível em: <https://quipaeditora.com.br/ccpne>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. *Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 113-138, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48238.p113-138>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/48238>. Acesso em: 9 out. 2024.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos; RUBIATTI, Bruno de Castro. Caracterização da *expertise* dos senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). *Novos Olhares Sociais*, Cachoeira, BA, v. 5, n. 2, p. 141-171, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrb.edu.br/index.php/novos-olhares-sociais/article/view/4700>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). *RECP - Revista Eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 41-68, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v12i2.82662>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/82662>. Acesso em: 9 out. 2024.

FORTUNATO, David; MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 785-797, Apr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000673>.

FREITAS, Andréa. *O presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GAMBLE, Katrina L. Black political representation: an examination of legislative activity within U.S. House committees. *Legislative Studies Quarterly*, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 421-447, 2007. DOI: <https://doi.org/10.3162/036298007781699663>.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212296>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/3jXHdZdNfgnKc8yZybnFc3H/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

IZUMI, Maurício Yoshida. Governo e oposição no Senado brasileiro (1989-2010). *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, p. 91-138, jan./mar. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201672>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/GHp9LFMHsn5jVdctyW6dDvN>. Acesso em: 9 out. 2024.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. (Michigan studies in political analysis).

LEMOS, Leany Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: _____ (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 351-390. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 415-457. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LEMOS, Leany Barreiro; RANINCHESKI, Sonia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 87-120. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos?: o Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 121-149. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, Natália Maria Leitão de; BATISTA, Mariana. Diferentes, mas iguais?: padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. *Revista Política Hoje*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 150-185, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicohoje/article/view/3791>. Acesso em: 9 out. 2024.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7PspbFCFTMNnvcNwHvBNXjg/>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011a. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TQDyL7BfNpsmdg3VrDyY5xH/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/sYZgQbyv83txCDTqFW7DJPd/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 23-61. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 269-279, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198706>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; IZUMI, Maurício Yoshida. Os “doutores” da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 171-192, fev. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31785>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: Casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ZGmmLJMcdgGJpnPHF8cDc8G/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

PANTOJA, Jhessica Manuely Sá; RUBIATTI, Bruno de Castro. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. In: OLIVEIRA, Alisson Rodrigo de Araújo; NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da; LIMA, Maria Sheylla Campos de (org.). *Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*. Iguatu, CE: Quipá Ed., 2021. p. 127-149. Disponível em: <https://quipaeditora.com.br/ccpne>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-6909200000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Fabiano da Silva. Comissões permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993-2018). *Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 56-78, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48243.p56-78>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48243>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Fabiano da Silva; RUBIATTI, Bruno de Castro. Partidos e coalizões na produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. In: DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). *Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo*. Ponta Grossa: Atena, 2023. p. 123-142. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/index.php/catalogo/post/partidos-e-coalizes-na-producao-legislativa-da-comissao-de-meio-ambiente-do-senado-federal-brasileiro-2005-2018>. Acesso em: 9 out. 2024.

PERLIN, Giovana Dal Bianco. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 459-479. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 9 out. 2024.

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qfZ64Z63nswQcsjTrqd7b8F/>. Acesso em: 9 out. 2024.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-271. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcso/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

ROCCA, Michael S.; SANCHEZ, Gabriel R.; MORIN, Jason L. The institutional mobility of minority members of Congress. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 897-909, Dec. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912910379225>.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, ago. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/V4CY3KD3B8MHBgjrrxgQwkh/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, Valter Rodrigues; MENEZES, Monique (org.). *Política e instituições no Brasil*. Teresina: EDUFPI, 2015. p. 55-86.

_____. O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado. In: INÁCIO, Magna (org.). *Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber*. São Paulo: Hucitec, 2023. p. 59-76. Disponível em: <https://lojahucitec.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Presidente-gabinete-e-burocracias.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Organização interna das Casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, Monique; JOHAS, Bárbara; PEREZ, Olivia (org.). *Instituições políticas e sociedade civil*. Teresina: EDUFPI, 2017a. p. 201-237.

_____. O Senado frente às propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 169-199, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.80992>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/80992>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. O Senado na produção legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada. In: VISCARRA, Simone P.; MASSUCHIN, Michele G.; SANTOS, Sandra Avi dos; MESQUITA, Lucas R.; HERNÁNDEZ, Lorena Granja; ALMEIDA, Helga N. (org.). *América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região*. Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017b. Disponível em: <https://alacip.org/wp-content/uploads/2017/11/Livro-América-Latina-em-foco-ALACIP-Jovem.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 12-35, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.49418.p12-35>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/49418>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, n. 75, p. 1-19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287505>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BpMmTPv3Zzr3g3Dfv8pxKJK/?lang=pt#>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 23, p. 35-74, maio/ago. 2017c. DOI: <https://doi.org/10.1590/O103-335220172302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXHw/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro; ALMEIDA, Pedro Amauri Pinheiro. O destino das emendas dos deputados federais aos projetos do Senado. *Revista FSA*, Teresina, v. 15, n. 4, p. 64-81, jul./ago. 2018. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1570>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro; SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e. A produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. *Revista FSA*, Teresina, v. 17, n. 8, p. 69-97, ago. 2020. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2070>. Acesso em: 9 out. 2024.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtXHwbgPJys89W7szP/>. Acesso em: 9 out. 2024.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011. (Coleção ciências sociais).

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e. A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição (2005-2018). *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 79-112, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48175.p79-112>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48175>. Acesso em: 9 out. 2024.

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e; RUBIATTI, Bruno de Castro. Composição e perfil político dos senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (2003-2018). In: DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). *Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo*. Ponta Grossa: Atena, 2023. p. 84-105. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/index.php/catalogo/post/composicao-e-perfil-politico-dos-senadores-titulares-da-comissao-de-assuntos-economicos-cae-do-senado-federal-2003-2018>. Acesso em: 9 out. 2024.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 36-55, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48236.p36-55>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48236>. Acesso em: 9 out. 2024.

VASQUEZ, Vitor; MAGALHÃES, Benjamin de Oliveira. O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes. *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 505-527, maio/ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912023292505>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/CcZzDM3pm7zsL5PCzB6z5NJ/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil

Social security protection for workers under family farming: a comparative study between Chile and Brazil

Jane Lucia Wilhelm Berwanger¹

Rodrigo Monteiro Pessoa²

Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho³

Resumo

A agricultura familiar compreende um significativo contingente que produz os alimentos necessários às comunidades nacionais do Chile e do Brasil. Estudar a forma de tutela da cobertura previdenciária desses países possibilita conhecer melhor a maneira como seus ordenamentos jurídicos têm respondido aos problemas de insegurança econômica no enfrentamento de infortúnios que podem criar cargas econômicas para indivíduos e famílias. Utiliza-se neste artigo o método comparado para compreender o funcionamento de outros modelos previdenciários e verificar os pontos fortes e fracos, além das ameaças e oportunidades para a proteção previdenciária em ambos os países. As conclusões apontam para um modelo mais favorável no Brasil, onde se respeitam particularidades do grupo protegido em relação ao custeio e onde se mantêm níveis em conformidade com a subsistência e a materialização do mínimo vital.

¹ Jane Lucia Wilhelm Berwanger é doutora em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutora pelo Observatório de Direitos Humanos para os Países de Língua Oficial Portuguesa, Coimbra, Portugal; professora do programa de pós-graduação em Direito da Faculdade CERS, Recife, PE, Brasil; diretora de Atuação Judicial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Curitiba, PR, Brasil; autora de obras de Direito Previdenciário; advogada. E-mail: jane@janeberwanger.adv.br

² Rodrigo Monteiro Pessoa é doutor em Direito pela Universidad de Chile, Santiago, Chile; pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil; membro pesquisador do grupo de pesquisa (CNPq) A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho, da FDRP-USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil; professor de Direito da Seguridade Social do Claretiano Centro Universitário de Batatais, SP, Brasil. E-mail: rpjurista@gmail.com

³ Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil; professor do programa de mestrado em Gestão Local e Desenvolvimento Sustentável da UFPE, Recife, PE, Brasil; professor adjunto do Curso de Direito da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor do programa de mestrado em Direito, Mercado, Compliance e Segurança Humana da Faculdade CERS, Recife, PE, Brasil; professor da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; advogado. E-mail: oton.vasconcelos@ufpe.br

Palavras-chave: proteção previdenciária; agricultura familiar; Brasil; Chile; segurado especial; Direito Comparado.

Abstract

Family farming comprises a significant contingent that produces the food needed by the national communities of Chile and Brazil. Studying the way in which casualties are protected in the social security coverage of these countries makes it possible to better understand the way in which their legal systems have responded to the problems of economic insecurity in dealing with misfortunes that can create economic burdens for individuals and families. This article uses the comparative method to understand how other social security models work and to identify their strengths and weaknesses, as well as the threats and opportunities for social security protection in both countries. The conclusions point to a more favorable model in Brazil, where the particularities of the protected group are respected in relation to funding and where levels in line with subsistence and the materialization of the vital minimum are maintained.

Keywords: social security protection; family farming; Brazil; Chile; special insured; Comparative Law.

Recebido em 26/4/24

Aprovado em 11/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p71

Como citar este artigo: ABNT⁴ e APA⁵

1 Introdução

No Brasil e no Chile a agricultura tem importante papel na produção dos resultados econômicos e no desenvolvimento. O primeiro teve na monocultura da cana-de-açúcar as bases

4 BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; PESSOA, Rodrigo Monteiro; VASCONCELOS FILHO, Oton de Albuquerque. Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 71-91, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p71. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p71

5 Berwanger, J. L. W., Pessoa, R. M., & Vasconcelos, O. de A., F. (2025). Proteção previdenciária dos trabalhadores em regime de agricultura familiar: um estudo comparado entre o Chile e o Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 71-91. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p71

da formação agrícola que sustentava a economia colonial; a partir do século XIX, expandiu-se a cafeicultura junto com a produção de grãos. E o segundo, após a independência em 1810, continuou a ser uma sociedade de economia agrícola ao menos até 1850; entre 1854 e 1859, a participação da força de trabalho chilena na zona rural representava 42%, o que era superior a qualquer outro setor de sua economia.

Ambos os países apresentam similitudes com respeito à história de colonização e exploração, e desenvolveram tardiamente formas de capitalismo periférico durante o processo de desenvolvimento. Nesse ínterim, tornou-se necessária a exploração de mão de obra e a proteção do fator de produção *trabalho*, indispensável para a atividade econômica. Também a proteção da mão de obra deu-se com o surgimento de sistemas previdenciários que asseguravam – no início aos trabalhadores e depois às suas famílias – o necessário para a subsistência, de modo a protegê-los do desamparo frente a infortúnios (depois tecnicamente denominados *contingências*) e da insegurança social.

No modelo de proteção social por meio do sistema previdenciário, embora desempenhe uma função significativa na economia agrícola nacional, a agricultura familiar pode facilmente ser esquecida, dado que muitos trabalhadores atuam na informalidade com auxílio do grupo familiar. Esse modelo tem sido a base de funcionamento dessa cultura, em razão da formação histórica dos assentamentos familiares no latifúndio, com hierarquias sociais rígidas, autoritárias e paternalistas, com ou sem posteriores processos de reforma agrária.

Por reconhecer tanto a vulnerabilidade e relevância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico quanto a dívida histórica para com os que se têm dedicado à agricultura familiar na América Latina, este trabalho coteja os sistemas de proteção previdenciária do Brasil e do Chile quanto à configuração do benefício previdenciário destinado aos agricultores familiares.

A escolha do Chile para fins de comparação deve-se a alguns fatores. Primeiro, o seu posicionamento econômico no continente latino-americano. Ele tem PIB *per capita* de 16.265 dólares contra 7.507 dólares do Brasil (dados de 2022), e um IDH superior ao do Brasil (0,855 contra 0,754 num ranking de 2022). Estudar um país em melhor situação de desenvolvimento já é suficiente para justificar a pesquisa, especialmente sobre políticas públicas de proteção social. Como também tem origem romano-germânica, a família jurídica chilena é similar à brasileira em aspectos como a existência de codificações, a lei como a principal fonte do Direito, a busca de sistematização, a coerência e a clareza na legislação, entre outros. Isso facilita alcançar as finalidades do Direito Comparado. Em segundo lugar, um dos autores tem experiência como docente e pesquisador no Chile: doutorou-se naquele país e lá foi professor em universidade pública por muitos anos, lecionando Direito do Trabalho, Seguridade Social e Economia. Isso possibilita o estudo previdenciário com propriedade, ao se considerarem aspectos que ultrapassam a mera dogmática com o fim de construir políticas de proteção social considerando aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, e aperfeiçoando a análise desse sistema de proteção (ou de ausência dela, conforme se propõe na hipótese) para os trabalhadores da agricultura familiar.

O método comparado no estudo previdenciário brasileiro/chileno permite compreender o funcionamento de outros modelos e verificar os pontos fortes e fracos, além das ameaças e oportunidades para a proteção previdenciária do recorte *trabalhadores da agricultura familiar* nos dois países. Com isso, é possível entender cada sistema e encontrar uma forma de proteção previdenciária para sistemas similares que permitiriam adotar soluções estrangeiras nesses países com estruturas sociais similares, sem que para isso seja necessário olhar para o Norte global e manter o eurocentrismo como referência para o Sul.

Trata-se de estudo de Direito Comparado descritivo, com a análise das variantes que os autores pretendem encontrar entre ambos os sistemas jurídicos previdenciários com respeito à tutela dos agentes da agricultura familiar. Neste trabalho descritivo-comparativo também se adota o método funcional, que identifica o problema social concreto (proteção previdenciária na agricultura familiar) e analisa as maneiras como as jurisdições brasileira e chilena solucionam a questão sob o ponto de vista da proteção securitária.

O estudo comparativo utiliza a matriz SWOT para a organização dos dados referentes aos sistemas previdenciários e a proteção dos trabalhadores em regime de economia familiar. Embora seja mais conhecido por estudiosos de outras áreas, o emprego da matriz SWOT no estudo comparado fornece elementos organizativos essenciais para dar destinação aos dados coletados sobre uma parte do ordenamento jurídico estudado em países distintos, dada a compatibilidade entre a finalidade dessa matriz e os objetivos da comparação.

SWOT é o acrônimo inglês para *strengths, weaknesses, opportunities and threats* (fortalezas, debilidades, oportunidades e ameaças), que permite identificar rapidamente os fatores internos e externos que envolvem um objeto. Geralmente utilizada como instrumento para a tomada de decisão e para facilitar o desenvolvimento de planos estratégicos, ela considera tanto fatores externos (elementos que uma organização não pode influenciar, ligados ao ambiente que a envolve) quanto fatores internos (elementos que a organização pode influenciar ou modificar). São eles: a) as fortalezas – fatores internos que reforçam a posição competitiva da organização; b) as debilidades – fatores internos que debilitam a posição competitiva; c) as oportunidades – fatores externos com o poder de influenciar positivamente a posição competitiva de uma organização; e d) as ameaças – fatores externos que influenciam negativamente o ambiente de uma organização. A transposição desses conceitos para o âmbito jurídico compõe a matriz para o método comparativo, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Fortalezas, debilidades, oportunidades e ameaças

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Elementos internos do ordenamento jurídico que, no âmbito de proteção do bem jurídico tutelado, outorgam força para se alcançar a efetividade da norma.	Elementos internos do ordenamento jurídico que, no âmbito de proteção do bem jurídico tutelado, debilitam a possibilidade de se alcançar a efetividade da norma.

AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
Elementos externos ao ordenamento jurídico (políticos, econômicos, culturais etc.) que ameaçam a possibilidade de se alcançar a efetividade da norma.	Elementos externos ao ordenamento jurídico (políticos, econômicos, culturais etc.) que representam oportunidades para se alcançar a efetividade da norma.

Fonte: elaborado pelos autores.

Na aplicação da matriz SWOT ao método comparativo, enfoca-se a norma jurídica como objeto de comparação dos sistemas brasileiro e chileno de proteção securitária; seu objetivo é comparar a efetividade da norma – custeio, benefícios, alcance da cobertura etc. – na garantia desse direito fundamental. Os fatores externos são os que poderiam impedir essa norma de ser mais efetiva, ou contribuir para isso; entre eles, há os entendimentos do Poder Judiciário (jurisprudência) e as políticas do governo de turno. Para analisar esses contextos, é fundamental o domínio dos fatores externos que poderiam influenciar na garantia do direito previdenciário nos dois países.

Com respeito à suficiência dos sistemas na garantia do mínimo vital, utiliza-se a proximidade da proteção previdenciária ao grupo *trabalhadores da agricultura familiar* em relação ao valor das linhas da extrema pobreza e da pobreza de acordo com o monitoramento do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Agenda 2030.

Segundo parâmetros do Banco Mundial, no Brasil a primeira é 1,90 dólar por dia *per capita* e a segunda é 5,50 dólares por dia *per capita*. O Chile tem indicador próprio, divulgado pelo Ministerio del Desarrollo Social no Observatório Social Casen 2023. Em dezembro desse ano, a linha da pobreza *per capita* era de 228.507 pesos chilenos, o que equivalia a 1.172 reais e 231 dólares⁶. Esse valor é superior ao do Banco Mundial, pois corresponde a 7,70 dólares por dia *per capita*. Por sua vez, a linha da extrema pobreza *per capita* em dezembro de 2023 era de 152.338 pesos, o que equivalia a 781 reais e 154 dólares. Esse valor também era superior ao do Banco Mundial, pois representava 5,13 dólares por dia *per capita*. Em dezembro de 2023, a cesta básica no Chile custava 68.669 pesos, que equivalia a 357 reais e 70 dólares. Isso quer dizer que alguém no nível da pobreza podia comprar 3,32 cestas básicas por mês e a pessoa na linha da extrema pobreza, 2,21 cestas básicas por mês. A linha da pobreza equivale a cerca de metade do salário mínimo (460.000 pesos, 2.350 reais ou 466 dólares em dezembro de 2023) e a linha da extrema pobreza equivale a 1/3 do salário mínimo. Considerando as diferenças de valores de salário mínimo e de custo de vida, serão utilizados separadamente os indicadores do Banco Mundial para o Brasil e os do Ministerio del Desarrollo Social para o Chile.

⁶ Neste artigo, os valores expressos em real e dólar são aproximados.

2 Estrutura social da agricultura familiar no Brasil e a proteção previdenciária dos trabalhadores

Há alguns anos o mundo todo tem lançado um olhar mais agudo sobre a produção agrícola dos pequenos proprietários. Em 2019, a ONU instituiu a Década da Agricultura Familiar (Década [...], 2019). Ainda em 2015, ao estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), ela considerou esse setor estratégico para resolver o problema da fome:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável [...]

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola (Nações Unidas, 2024).

O conceito de *agricultura familiar* está na Lei nº 11.326/2006 (Brasil, [2024b]), que definiu as diretrizes para as políticas públicas voltadas ao setor. Entre os critérios para o enquadramento nessa categoria estão: a) não deter área maior que 4 módulos fiscais⁷; b) utilizar predominantemente a mão de obra da família nas atividades econômicas do estabelecimento; c) percentual mínimo de renda originária de atividades econômicas do seu estabelecimento, a ser definido pelo Poder Executivo; e d) dirigir a atividade com a família.

O Censo Agropecuário de 2017⁸ revelou a ocupação de 3,8 milhões de estabelecimentos por agricultores familiares, uma redução de 9% com relação ao levantamento de 2006. E apontou que, apesar das desigualdades estruturais e regionais, a agricultura brasileira abarca um universo que vai desde uma família agrícola de caráter empresarial, que busca apenas manter a produção e a propriedade, àquela que cultiva o campo para alcançar melhor qualidade de vida. Ao todo, representam 66% dos trabalhadores em atividades agropecuárias (IBGE, 2020).

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 evidenciam a importância dos agricultores familiares como protagonistas que respondem por 23% da produção agropecuária. Eles desempenham um papel crucial na produção de alimentos, na ocupação do território rural e na geração de emprego e renda. Reconhecer e valorizar o trabalho desses núcleos é fundamental para promover o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário e assegurar a qualidade de vida no campo (IBGE, 2020).

⁷ O módulo fiscal é regulamentado pela Lei nº 4.504/1964 (*Estatuto da terra*), cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade; o menor módulo fiscal é de 5 hectares e o maior, de 110 hectares (Módulos [...], [2012]).

⁸ O mais recente Censo Agropecuário foi realizado em 2017. Não há previsão para o próximo Censo específico para a área rural.

Del Grossi (2019, p. 52) lista as políticas públicas com que pode contar a agricultura familiar: a) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em várias modalidades, como custeio, investimento, floresta, mais alimentos etc.; b) Garantia Safra, que visa atender aos agricultores que tiveram perda expressiva da safra; c) o Programa de Garantia de Preços Mínimos, que busca garantir a rentabilidade básica dos produtos; d) o Programa de Aquisição de Alimentos, que assegura mercado para a produção da agricultura familiar; e) o Programa Nacional de Alimentação Escolar, em que se prioriza a compra de gêneros alimentícios diretamente dos agricultores familiares do município; f) o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que prevê a aquisição de terras; e g) a Previdência Social Rural, que estabelece a contribuição previdenciária sobre a produção comercializada e a concessão de benefícios previdenciários, sobretudo a aposentadoria aos 55 anos para as mulheres e aos 60 anos para os homens.

A garantia de tratamento previdenciário diferenciado aos agricultores familiares decorre da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que determina:

Art. 195. [...] § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei (Brasil, [2024a]).

Para atender à determinação constitucional de inclusão dos trabalhadores rurais na Previdência Social, a legislação criou a figura do *segurado especial*; em síntese, ele é o proprietário ou não proprietário que explora atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais, individualmente ou com sua família. Também se incluem nessa categoria os pescadores artesanais, que fazem da pesca o principal meio de vida e sustento, os extrativistas vegetais, os indígenas (assim reconhecidos pela Fundação Nacional do Índio) e os quilombolas (Brasil, [2023]).

Por reconhecer a dificuldade de realizar contribuições mensais, como o fazem os trabalhadores urbanos, a legislação permite ao segurado especial fazer o pagamento para a Previdência Social sempre que comercialize a produção agrícola. Essa regra diferenciada viabiliza a inclusão previdenciária dos trabalhadores do campo, pois a grande maioria não teria condições de recolher contribuições mensais, pois não vende produtos todos os meses (Berwanger, 2022b). Além disso, quanto às realidades regionais, existem, de um lado, agricultores com maior acesso às políticas públicas; e, de outro, os que sofrem com a pobreza, as intempéries e a falta de acesso a mercados para comercializar seus produtos. Corroboram essa afirmação os dados levantados pelo IBGE (2020, p. 307):

Considerando os valores absolutos, a Região Sul se destacou com o maior quantitativo, 43,9 bilhões. As Unidades da Federação que obtiveram maiores valores foram: Rio Grande

do Sul (cerca de R\$ 20 bilhões), Minas Gerais (cerca de R\$ 15 bilhões), Paraná (cerca de R\$ 13 bilhões) e Santa Catarina (cerca de 10 bilhões). A avaliação no nível municipal revela que a maioria apresentou valores inferiores a R\$ 20 milhões, e somente 12 tiveram valores de produção acima dos R\$ 200 milhões.

A fim de satisfazer a essa condição variável, permite-se que o segurado especial comprove apenas a atividade rural; isto é, ele não precisa provar que fez algum pagamento para a Previdência Social, mas que exerceu o labor agrícola, como determina a Lei nº 8.213/1991:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do *caput* do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, e de auxílio-acidente, conforme disposto no art. 86 desta Lei, desde que comprovem o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido, observado o disposto nos arts. 38-A e 38-B desta Lei; ou

II - [...] (Brasil, [2023]).

Porém, essa sistemática apresenta alguns problemas. Um deles é a excessiva subjetividade na análise do enquadramento do segurado especial; embora não exista espaço para isso na legislação, há entendimentos administrativos e judiciais que negam o direito à concessão dos benefícios, com forte carga de preconceito na caracterização dos segurados rurícolas (Berwanger, 2022a). Outra dificuldade é a documentação para comprovar a atividade; muitos trabalharam durante toda a vida no campo, mas não conseguem reunir provas materiais. Relativamente a isso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou a Súmula 149: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário” (Brasil, 2024c, p. 400). Por vezes, nem a própria autarquia previdenciária valoriza os documentos que constam de suas normas internas⁹, o que dificulta a comprovação.

Há o repetido discurso de que os trabalhadores rurais têm sido responsáveis pelo déficit na Previdência Social, a qual arrecada muito menos que paga em benefícios, sendo necessário aporte do Tesouro todos os anos. Propostas de emenda à Constituição já cogitaram de alterar as regras tanto de contribuições como de benefícios para os rurícolas. É um debate presente no âmbito previdenciário, em constante reforma.

Em 2019, na Emenda Constitucional (EC) 103, discutiu-se sobre alterações na configuração da previdência rural. Entretanto, o Congresso Nacional não aprovou medida alguma que visasse reduzir o alcance da proteção social no campo. É essencial que se reconheça que

⁹ Destaque-se a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28/3/2022, que apresenta uma lista de documentos comprobatórios da atividade rural (INSS, 2022, art. 116).

desde a promulgação da CRFB o Poder Legislativo tem reavaliado todo o sistema previdenciário, inclusive quanto à sistemática dos rurais, realizando reformas previdenciárias, mas sem alterar a forma de contribuição (sobre o resultado da comercialização da produção).

Embora se tenha corrido o risco de efetiva aprovação de mudanças, foi uma oportunidade para destacar o quanto a Previdência Rural faz parte de um conjunto de medidas que buscam manter a população no campo produzindo alimentos. De acordo como a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012, p. 80), a “previdência rural brasileira é apontada pelos especialistas em seguridade social como uma das experiências mais abrangentes do ponto de vista de proteção e inclusão social no contexto internacional e particularmente na América Latina”. Um estudo aprofundado sobre o impacto da Previdência na economia dos municípios indica que em 73,6% deles a injeção de recursos advindos de benefícios previdenciários é maior que os do Fundo de Participação dos Municípios:

O compartilhamento da renda proveniente da Previdência Rural faz com que o idoso volte a ter um papel familiar importante, na área rural, estreitando os laços de solidariedade com as gerações mais jovens que convivem com os beneficiários. Indiretamente a Previdência Rural supre a lacuna da falta de um seguro desemprego para os filhos dos beneficiários da área rural, apoia a escolarização dos netos, permite aos aposentados e pensionistas adquirirem medicamentos e terem acesso a tratamento de saúde não existente na área pública de saúde; ou seja: a partir da Previdência Rural constrói-se uma ampla rede de proteção básica no tecido social rural do Brasil. Realmente a Previdência Social para a população rural é significativa devido aos impactos redistributivos de renda e à elevada cobertura (França, 2019, p. 33).

Nota-se, pois, um relevante impacto na proteção social no meio rural decorrente da ampla inclusão previdenciária.

Com respeito à suficiência do sistema, a garantia do benefício previdenciário no valor de um salário mínimo, inclusive por determinação constitucional¹⁰, permite que uma pessoa que recebe a aposentadoria como segurado especial esteja fora da linha da pobreza e da extrema pobreza. Em dezembro de 2023, o salário mínimo nacional era de 1.320 reais e equivalia a 261 dólares, o que significava 7,83 dólares por dia *per capita*, valor superior ao 1,90 dólar por dia *per capita* determinado como linha da extrema pobreza e aos 5,50 dólares por dia *per capita*, como linha da pobreza. Não obstante, essa renda familiar com duas pessoas deixa a ambas na linha da pobreza (3,90 dólares por dia para cada uma das delas). E se o grupo familiar se constitui de quatro pessoas, a renda total os deixa próximos da extrema pobreza (1,90 dólar por dia para cada uma das quatro). Logo, dependendo da quantidade de pessoas no grupo

¹⁰ Art. 201, § 2º, da CRFB: “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (Brasil, [2024a]).

familiar do trabalhador da agricultura familiar, o benefício previdenciário pode ou não garantir o mínimo vital de acordo com os critérios de suficiência selecionados neste trabalho.

3 Estrutura social da agricultura familiar no Chile e a proteção previdenciária dos trabalhadores

A agricultura no Chile representa importante parcela da produção de bens e serviços nacionais. Os principais produtos agrícolas chilenos são os cereais (aveia, milho e trigo), frutas (pêssego, maçã, pera e uva) e as verduras (alho, cebola, aspargo e fava). A exportação de frutas e verduras do Chile para mercados asiáticos e europeus alcançaram níveis históricos, assim como os produtos de exportação florestal, pesqueiros e de crustáceos. A agropecuária também representa uma das principais atividades do centro e do sul do país.

Conforme dados do Statista Research Department (2024), a agricultura, a silvicultura e a pesca no Chile têm experimentado crescimento considerável desde 2013. Até 2000, a participação no Produto Interno Bruto (PIB) não superava 4 bilhões de dólares. Em 2013 superou 8,9 bilhões de dólares; e em 2018, 2021 e 2022 ultrapassou 10 bilhões de dólares. Isso faz com que a participação da agricultura na economia seja de 3,54% do PIB, contra 54,26% do setor de serviços e 31,97% da indústria (Statista Research Department, 2023). O valor da economia rural chilena, por outro lado, transcende os montantes informados com respeito ao setor do PIB, já que tem o que Valdés e Foster (2005) chamam de *encadeamentos para trás e para frente* dos setores primários, agregando valor a outros âmbitos da economia nacional, o que os autores denominam *PIB ampliado* e que mede as vendas de setores de processamento como vinhos, lácteos, madeiras e outros. Ao incluir o agroprocessamento na cadeia de valor, a participação da agricultura e agropecuária na economia chilena poderia chegar a 11,28% do PIB (Domínguez, 2014, p. 6).

O setor agropecuário emprega muitos chilenos. Mais de 1.900.000 trabalhadores – 1.242.708 homens e 662.018 mulheres – estão nesse nicho conforme dados do Censo Nacional Agropecuário e Florestal (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022). Esses números representam 14% dos trabalhadores empregados, segundo os dados sobre a população economicamente ativa (Datosmacro, [2023]). Porém, como avalia o Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), serviço dependente do Ministério da Agricultura, a qualidade do emprego rural não é das melhores. A maior parte dos trabalhadores rurais tem contratos temporários (58,1% deles), e o *turn over* é muito elevado na zona rural. Os salários são baixos, considerando que a pobreza rural é de 46,2%, ao passo que a urbana é de 23,8%. Além disso, a cobertura do sistema previdenciário alcança apenas 48% dos ocupados do setor rural, contra 61,6% de trabalhadores urbanos (Indap, 2016). A agricultura familiar é entendida pelo Indap como

una forma de organizar, la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte

depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales (Agricultura [...], [201-]).

Contudo, essa forma de organização da produção agrícola e silvícola tem uma dívida histórica. Como ocorre com outros temas, o debate vincula-se a mudanças políticas que atribuem maior ou menor importância ao significado da agricultura familiar conforme as inclinações políticas. O auge do desenvolvimento dessa forma de exploração pelas famílias rurais chilenas teve lugar entre 1964 e 1973, com a reforma agrária. A partir da presidência de Eduardo Frei e da continuidade das políticas de reforma agrária por Salvador Allende, foi possível entregar às famílias rurais mais de 45.000 propriedades produtivas. Não obstante, depois do golpe de 11/9/1973, a ditadura militar iniciou um processo de modernização capitalista da agricultura chilena; e a partir de 1980 vendeu à iniciativa privada cerca de 40% das propriedades destinadas à agricultura familiar (Berdegué; Rojas Pizarro, 2014, p. 2). Mesmo com a contrarreforma agrária da década de 1980, a agricultura familiar continuou expressiva, e a crise econômica da década perdida – como é conhecida a década de 1980 na América Latina em razão das crises econômicas – obrigou o governo militar a ditar um conjunto de políticas visando proteger o setor da agricultura familiar e gerar maior presença estatal mediante programas, subsídios e fomento à produção. Essa postura pôs fim à política ultraliberal que dominou toda a economia chilena, inclusive a agricultura (Berdegué; Rojas Pizarro, 2014, p. 3).

Com a redemocratização na década de 1990, o primeiro governo democrático depois de 17 anos de ditadura, encabeçado por Patricio Aylwin (1990-1994), formulou a missão do Indap com foco na insuficiente competitividade dos mercados dos pequenos produtores rurais, nos inadequados resultados econômicos de suas atividades agropecuárias e nas condições de pobreza que assolavam boa parte dos pequenos produtores rurais.

Atualmente, com os numerosos programas de apoio ao seu desenvolvimento, como o ProChile¹¹, a FIA¹², a Corfo¹³, o Sercotec¹⁴, a CNR¹⁵, o Ciren¹⁶ etc., a agricultura familiar passou a ter papel relevante nas exportações chilenas. Conforme a Oficina de Estudios y Políticas

¹¹ ProChile: programa vinculado ao Ministério de Relações Exteriores que busca contribuir para o desenvolvimento por meio da internacionalização da economia chilena, promovendo seus bens e serviços.

¹² Fundação para a Inovação Agrária (FIA): agência de inovação do Ministério da Agricultura que busca promover processos de inovação no setor silvoagropecuário e/ou na cadeia agroalimentar nacional.

¹³ Corporação de Fomento da Produção (Corfo): serviço público descentralizado que apoia o empreendedorismo, a inovação e a competitividade, com o propósito de fortalecer o capital humano e as capacidades tecnológicas, e contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

¹⁴ Serviço de Cooperação Técnica (Sercotec): corporação de direito privado dependente do Ministério da Economia, Fomento e Turismo; dedica-se a apoiar as microempresas, as pequenas empresas e os empreendedores do Chile.

¹⁵ Comisión Nacional de Riego (CNR): busca aumentar e melhorar a superfície irrigada; focaliza os esforços nos produtores rurais mais vulneráveis e analisa a factibilidade técnica e econômica de investimentos de obras rentáveis de irrigação.

¹⁶ Centro de Informação de Recursos Naturais (Ciren): vinculado ao Ministério da Agricultura, informa sobre os recursos naturais e produtivos do país (solo, recursos hídricos, clima, informação frutícola e florestal etc.) com o fim de assegurar a qualidade e a provisão de bens públicos na geração de novos produtos e serviços de alto valor.

Agrarias (Odepa), ela foi responsável por 23% das exportações em 2015, tornando-se um dos setores de maior interesse do Ministério da Agricultura quanto ao desenvolvimento de políticas públicas (Contreras; Márquez; Valdés, 2016, p. 1).

Contextualizada a magnitude da agricultura familiar no Chile, passa-se a analisar as políticas públicas em matéria de seguridade social oferecem a proteção esperada para o setor responsável por grande parcela do PIB chileno. Como seu viú, trata-se de parte da população com baixa remuneração, maior pobreza estrutural e menor participação previdenciária, o que provoca um alerta sobre o alcance da proteção securitária para os pequenos produtores rurais. Considerando-se a importância do setor para o desenvolvimento econômico do país, deve existir uma política pública que permita aos atores da agricultura familiar o acesso à seguridade social, direito humano e fundamental indispensável para fruírem uma vida livre de qualquer tipo de violência e arbitrariedade e verem materializada a dignidade humana (Piovesan; Cruz, 2021, p. 3) – fundamento de todos os direitos dessa natureza, em vista da necessidade de tratar as pessoas como fim e não como meio, numa perspectiva filosófica kantiana (Kant, 1996, p. 189).

A população rural desenvolve trabalho preponderantemente braçal, e isso causa desgastes naturais no sistema biológico, especialmente com respeito à biomecânica, o que impossibilita a exploração da atividade durante períodos prolongados na velhice; daí a necessidade da tutela da contingência idade avançada por meio do sistema previdenciário. Ao contrário do exposto com respeito ao cenário brasileiro, o sistema chileno não conta com uma categoria diferenciada de segurados do sistema de capitalização individual; fazem parte dele os trabalhadores privados (empregados subordinados e autônomos¹⁷), os trabalhadores do setor público (dada a ausência de regimes próprios de previdência social) e os que contribuem voluntariamente (equiparado ao facultativo no sistema brasileiro¹⁸) a partir de qualquer idade.

Dessa forma, os empregados rurais de agricultores familiares devem ter os recolhimentos previdenciários efetuados no sistema de capitalização individual, ao passo que os

¹⁷ Conforme o art. 89 do Decreto-lei nº 3.500/1980, denomina-se *afiliado independiente* toda “persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerza una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al Sistema que establece esta ley. La primera cotización efectuada a una Administradora por un independiente, produce su afiliación al Sistema y su adscripción al Fondo por el que éste opte. En todo caso, se aplicará lo establecido en los incisos tercero y quinto del artículo 23”. Art. 90: “La renta imponible mensual será aquella que el interesado declare mensualmente a la Administradora en que se afilie, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior al equivalente a sesenta Unidades de Fomento” (Chile, [2024]).

¹⁸ O art. 92 J do Decreto-lei nº 3.500/1980 denomina *afiliado voluntario* toda “persona natural que no ejerza una actividad remunerada podrá enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de una Administradora, sin perjuicio de lo establecido en el inciso tercero del artículo 90. Los recursos que se mantengan en dicha cuenta serán inembargables y los derechos y obligaciones respecto de ella se regirán por las normas establecidas en esta ley para la cuenta de capitalización individual a que se refiere el inciso primero del artículo 17, considerando además las disposiciones especiales que se establecen en este párrafo”. Art. 92 K: “Se considerará como ingreso imponible de los afiliados a que se refiere este párrafo, la cantidad de dinero que coticen mensualmente en la Administradora, descontado el monto correspondiente a comisiones, multiplicado por diez, de acuerdo a lo que determine una norma de carácter general de la Superintendencia. Dicho ingreso no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, no aplicándoseles a su respecto el límite máximo imponible señalado en el artículo 16” (Chile, [2024]). Assim, não se exige idade mínima para a filiação como voluntário no sistema chileno.

pequenos produtores rurais são considerados autônomos e devem fazer o recolhimento conforme a remuneração indicada e os valores de um salário mínimo, como base mínima de recolhimento e 60 unidades de fomento¹⁹. O valor da contribuição é de 10% sobre a remuneração indicada mais o valor da taxa de administração da administradora de fundos de pensão (AFP), que tem variado entre 0,49% (AFP Uno) e 1,45% (AFP Provida). Se pela primeira vez contribui para o sistema, o pequeno agricultor familiar está obrigado a escolher a AFP licitada – a de menor taxa de administração até 30/9/2025; trata-se da AFP Uno, que tem a menor taxa de administração. Após dois anos de filiação à AFP licitada, o segurado pode escolher livremente a sua AFP.

As únicas exceções para as aposentadorias diferenciadas no sistema de capitalização individual foram criadas pela Lei nº 19.404/1995, que introduziu modificações no Decreto-lei nº 3.500/1980 com o fim de criar normas para aposentadorias por idade considerando o desempenho de *trabajos pesados* – entendidos como aqueles cuja realização acelera o desgaste físico, intelectual ou psíquico dos que os realizam e provoca o envelhecimento precoce, mesmo quando não geram doenças ocupacionais (art. 17 bis, III, do Decreto-lei nº 3.500/1980 (Chile, [2024]) com redação dada pela Lei nº 19.404/1995). Quem decide se o trabalho é ou não *pesado* é a Comissão Ergonômica Nacional (CEN). Para que exista a aposentadoria antecipada há uma contribuição extra de 2% da remuneração imponible para os trabalhos muito pesados e de 1% sobre a remuneração imponible para os trabalhos menos pesados. O empregador recolhe 2% a cargo patronal e o empregado tem a retenção de 2% (totalizando 4%) para os trabalhos muito pesados. Isso também se aplica aos trabalhos menos pesados: 1% a cargo patronal + 1% retido do empregado (totalizando 2%).

A aposentadoria antecipada por trabalhos pesados ocorre com a redução de 2 anos na idade de aposentadoria (65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres²⁰) para cada 5 anos em que contribuírem para o sistema com a alíquota adicional de 2%, com um máximo de 10 anos de redução de idade, e de 1 ano para cada 5 anos em que contribuírem para o sistema com a alíquota adicional de 1% e com um máximo de 5 anos de redução na idade. A CEN é uma entidade autônoma relacionada com o Poder Executivo por meio da Subsecretaria de Previdência Social e sob a vigilância da Superintendência de Pensões, criada pela mesma Lei nº 19.404/1995, cujo art. 3º define que ela é integrada pelos seguintes membros:

- a) Un médico cirujano especialista en medicina ocupacional, quien la presidirá;
- b) Un médico cirujano especialista en traumatología y ortopedia;

¹⁹ Ou 11.473 reais, conforme o valor da unidade de fomento indicada pelo Banco Central do Chile para março de 2024.

²⁰ O requisito é apenas este na aposentadoria por idade comum. Por se tratar de sistema de capitalização individual, não é exigida a quantidade mínima de contribuições ao sistema, conhecida como *carência*, que nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro é de 180 contribuições mensais. A previsão está no art. 3º do Decreto-lei nº 3.500/1980: “Tendrán derecho a pensión de vejez los afiliados que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad si son hombres, y sesenta años de edad si son mujeres, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 68” (Chile, [2024]).

- c) Un ingeniero civil experto en prevención de riesgos profesionales;
- d) Un ingeniero civil experto en higiene industrial;
- e) Un profesional universitario experto en ergonometría;
- f) Un trabajador designado por la central sindical más representativa del país, que sea o haya sido miembro de un Comité Paritario de Higiene y Seguridad, y
- g) Un empresario designado por la organización empresarial más representativa del país, que sea o haya sido miembro de un Comité Paritario de Higiene y Seguridad (Chile, [2017]).

A solicitação à CEN para que qualifique um trabalho como pesado pode ser feita pelo trabalhador, pelo empregador, pelo sindicato respectivo, pelo *delegado del personal*²¹ ou de ofício pela própria CEN. Ela é feita mediante um formulário de qualificação de trabalhos pesados, a ser apresentado à Secretaria Regional Ministerial do Trabalho e Previdência Social (Seremi) correspondente da região. Posteriormente será apresentada à CEN, que emitirá um ditame administrativo em 60 dias. Esse prazo pode ser ampliado por solicitação dos técnicos que a compõem; se se tratar de um trabalho, qualificar-se-á o posto de trabalho como *pesado* nas listas da CEN.

O primeiro rol de trabalhos pesados foi editado em 1997 e é possível encontrar a lista de todos os anos, até dezembro de 2023, no site da Superintendência de Pensões (Comisión Ergonómica Nacional, [2023]). Nele se destacam alguns trabalhos relacionados à agricultura, à agropecuária e à silvicultura que podem ser considerados pesados, tais como mergulhador, técnico agrícola, operário agrícola, prevencionista de riscos agrícola, auxiliar agrícola, mestre em perfuração agrícola, motorista de caminhão de carga rural. Na busca por ramo de atividade e por palavras-chave na planilha da CEN (como *+agri, +agro e +rural*) não se identificaram muitas atividades relacionadas à área rural. Os números de registros de trabalhos pesados compreendem muitas atividades técnicas e especializadas, e poucos trabalhadores braçais que de fato executam o serviço rural pesado.

Todavia, para o sistema de capitalização individual do Chile, qualquer forma de jubilação antecipada é prejudicial para o aposentado. A idade precoce, a menor quantidade de contribuições e a necessidade de pagar o benefício por mais tempo diminui o montante da pensão paga (Boletín Oficial, 1996, p. 1). A taxa de substituição ou de reposição²² no Chile já é bastante baixa. A pensão autofinanciada – com o recolhimento de 10% para a conta de capitalização individual feito unicamente pelo trabalhador (sistema de capitalização

21 Trata-se de um trabalhador que serve de elo com um grupo de trabalhadores não sindicalizados que o elegeram para representá-lo perante as autoridades trabalhistas.

22 Taxa de substituição ou de reposição é o principal indicador de suficiência dos benefícios previdenciários. Por meio dela se estabelece um coeficiente entre o valor da pensão e alguma medida de ingressos por trabalho prévio ao retiro (Huneus, 2024, p. 6). Nesse caso, se a pensão equivale a 100% da remuneração pelo trabalho recebida em atividade, há uma taxa de substituição de 100%; se ela equivale a 50% dos ingressos por atividade de trabalho, a taxa de substituição é de 50%; e assim por diante.

individual quanto à fonte de financiamento, contributivo e unipartite quanto ao número de intervenientes) – apresenta taxa de substituição de 31% para os homens e 12% para as mulheres²³. No RGPS, por exemplo, conforme dados do Ministério da Previdência Social (Taxa [...], [2023]), a taxa de substituição ou de reposição é de 83,1% para os homens nas aposentadorias programadas/voluntárias e de 83,5% para as mulheres na mesma categoria de benefício programado.

A baixa quota de financiamento (4% ou 2%) é insuficiente para alcançar o déficit de suficiência dos benefícios programados no Chile, o que gera algo similar ao apontado por Ladenthin (2022, p. 445) na análise do custeio das aposentadorias especiais no Brasil, em que as alíquotas têm caráter mais educativo que atuarial. O número de beneficiários da aposentadoria antecipada por trabalhos pesados era ínfimo, em comparação com a mão de obra disponível na população economicamente ativa. No Boletim Oficial da Direção do Trabalho do Chile, publicado pelo Ministério do Trabalho no ano de início da vigência da Lei nº 19.404/1995, estimava-se alcançar 1.460 segurados do sistema anterior ao de capitalização individual e 4.360 segurados do novo sistema de capitalização individual (Boletín Oficial, 1996, p. 1).

Além disso, o benefício da aposentadoria antecipada por trabalhos pesados está destinado exclusivamente aos segurados empregados, que, em conjunto com seu empregador, financiam o sistema de aposentadorias antecipadas no regime de capitalização chileno (2% a cargo do empregado + 2% a cargo do empregador ou 1% a cargo do empregado + 1% a cargo do empregador). Isso significa que os pequenos produtores rurais autônomos que exploram a agricultura familiar não terão acesso a esse benefício. Na série histórica da População Economicamente Ativa (PEA) do Chile publicada pelo Banco Mundial em 1996, constata-se que havia 5.926.506 de pessoas pertencentes à PEA, o que significa um impacto em 0,07% da PEA com a lei de trabalhos pesados. Segundo dados da Superintendência de Pensões, existem hoje 34.470 aposentadorias por idade antecipadas pagas e 511.154 aposentadorias por idade comum. Isso representa 6,3% dos benefícios programados pagos no país (Superintendencia de Pensiones, [2024]).

Para mitigar os efeitos nefastos do sistema de capitalização individual na Previdência, a Lei nº 21.419/2022 criou a Pensão Garantida Universal (PGU), que substituiu o antigo sistema de pensões e complemento de pensões criado pela Lei nº 20.255/2008. A PGU não é diferente para urbanos e rurais, e é paga para aqueles que (Chile, [2023]): a) cumpriram 65 anos de idade (homem ou mulher); b) não integram o quintil dos 10% mais ricos do país

²³ A taxa de substituição apenas melhorou após a implantação da PGU pela Lei nº 21.419/2022, que substituiu os aportes solidários ínfimos previstos na Lei nº 20.255/2008. Com a PGU as taxas de substituição alcançam agora 73% para os homens e 71% para as mulheres (Huneus, 2024, p. 14). Porém, a PGU atesta a falência da capitalização individual como forma de financiamento previdenciário, que prometeu desonerar o Estado da responsabilidade do pagamento de benefício previdenciário numa lógica ultraliberal da garantia do direito fundamental à seguridade social, mas que terminou devolvendo ao Estado a responsabilidade de financiar o déficit de suficiência das pensões.

(é pago, portanto ao grupo dos 90% mais pobres)²⁴; demonstrem residência na República do Chile em lapso não inferior a 20 anos contínuos ou descontínuos a partir dos 20 anos de idade da pessoa beneficiada (em todo caso, deve comprovar ainda residência de 4 anos nos últimos 5 anos anteriores ao pedido do benefício); e d) tenha pensão autofinanciada inferior a 1.158.355 pesos (equivalentes a 5.942 reais ou 1.175 dólares).

A PGU é paga de forma proporcional ao montante que cada um obteve no financiamento da sua aposentadoria pela capitalização. Se a pensão autofinanciada pela capitalização é menor ou igual a 729.764 pesos (3.743 reais ou 740 dólares) a PGU corresponderá a 214.296 pesos (1.099,00 reais ou 217 dólares). Se a aposentadoria autofinanciada é superior a 729.764 pesos (3.743 reais ou 740 dólares) e inferior a 1.158.355 pesos (5.942 reais ou 1.175 dólares), a PGU será uma proporção com a seguinte fórmula:

$$\text{Montante fixo da PGU} \times \frac{\text{Teto da PGU} - \text{Valor autofinanciado}}{\text{Teto da PGU} - \text{Piso da PGU}} = \text{PGU}$$

Se o montante fixo é de 214.296 pesos (1.099 reais ou 217 dólares), o teto da PGU é de 1.158.355 pesos (5.942 reais ou 1.175 dólares) e seu piso é de 729.764 pesos (3.743 reais ou 740 dólares). Assim, uma pessoa que autofinanciou uma aposentadoria com valor de 800.000 pesos mensais (4.100 reais ou 811 dólares) fará este cálculo:

$$214.296 \times \frac{1.158.355 - 800.000}{1.158.355 - 729.764} = 179.177$$

Desse modo, sua aposentadoria total seria de 800.000 pesos (pensão autofinanciada, que equivale a 4.100 reais ou 811 dólares) + 179.177 pesos (PGU, que equivale a 919 reais ou 181 dólares), totalizando 979.177 pesos (5.022 reais ou 993 dólares) – um incremento de 22,39% no valor da aposentadoria.

Caso quem se aposenta nada tenha autofinanciado na conta de capitalização individual, a PGU será paga pelo seu montante máximo: 214.296 pesos (1.099 reais ou 217 dólares). A linha da pobreza *per capita* era de 228.507 pesos em dezembro de 2023, o que equivalia a 1.172 reais e 231 dólares. Esse valor é superior ao do Banco Mundial, pois corresponde a 7,70 dólares por dia *per capita*. Por sua vez, a linha da extrema pobreza *per capita* em dezembro de 2023 era de 152.338 pesos, o que equivalia a 781 reais e 154 dólares. Portanto, se o rendimento for apenas o da PGU sem outro montante autofinanciado, o valor máximo da PGU deixaria a pessoa abaixo da linha da pobreza; e se houver outro indivíduo sem renda no grupo familiar, ambos estarão abaixo da linha da extrema pobreza fixada pelo Ministerio del Desarrollo Social.

²⁴ Essa condição conforma-se aos parâmetros do índice de focalização previdenciário criado pela Resolução nº 77 publicada no *Diario Oficial* de 12/7/2022 de acordo com a determinação do art. 26 do Decreto Supremo nº 52/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência Social, criando a fórmula matemática para a apuração do critério.

Em que pese o avanço nas taxas de substituição da República do Chile com a inserção da PGU, basta apenas recebê-la para estar na linha da pobreza e basta a existência de duas pessoas no núcleo familiar com renda única da PGU para ultrapassar a linha da extrema pobreza. Isso quer dizer que no critério *suficiência* para a garantia do mínimo vital, a estrutura previdenciária brasileira é mais generosa para os trabalhadores da agricultura familiar, pois o valor igualado ao salário mínimo da aposentadoria do segurado especial impede que ele ingresse na linha da pobreza.

Esse cenário leva a compreender que não há proteção específica para os trabalhadores da agricultura familiar no Chile. Isso provoca um déficit na configuração de políticas públicas que, frente à tutela de contingências de um grupo especialmente vulnerável, necessita de amparo estatal para ter a possibilidade de sentir-se seguro economicamente diante de doença, invalidez ou velhice. Desse modo, o coletivo rural teria sua dignidade tutelada para fruir uma vida livre de violência e arbitrariedade. Na perspectiva de uma teoria crítica dos direitos humanos e fundamentais, o viés transformador de realidades sociais cria condições econômicas, políticas, sociais e culturais que fazem valer os modos de existência de todos (Herrera Flores, 2005, p. 240), sob pena de esvaziar o conteúdo de tais direitos no ordenamento jurídico chileno.

4 Conclusões

Dada a importância da agricultura familiar no desenvolvimento de países latino-americanos como o Brasil e o Chile, o estudo buscou, por meio do método comparado, compreender melhor o funcionamento dos modelos e verificar os pontos fortes e fracos, além das ameaças e oportunidades para a proteção previdenciária do recorte *trabalhadores da agricultura familiar* com uma matriz SWOT. A identificação dos fatores nessa matriz permite conhecer as soluções jurídicas para a tutela previdenciária desse grupo específico, inclusive com a possibilidade de importar soluções estrangeiras para a realidade de cada um desses países.

Este trabalho de Direito Comparado descreveu as variantes observadas nos sistemas jurídicos previdenciários de ambos os países com respeito à tutela dos membros de núcleos de agricultura familiar. Nele também se empregou o método funcional para identificar o problema social concreto (proteção previdenciária na agricultura familiar) e analisar as maneiras como as jurisdições do Brasil e do Chile solucionam essa questão.

Conclui-se o estudo com o preenchimento da matriz SWOT no Quadro 2, conforme o marco teórico apresentado na pesquisa.

Quadro 2 – Preenchimento da matriz SWOT

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Chile: PGU, que corrige taxas de substituição para os que estão vinculados formalmente ao sistema de capitalização individual, retificando as irregularidades estruturais do próprio modelo previdenciário chileno. As antigas prestações assistenciais (Pensão Básica Solidária por Velhice e Complemento Previdenciário Solidário por Velhice) permitem que os trabalhadores rurais em regime de economia familiar sem direito a pensão alguma do sistema previdenciário tenham acesso ao montante máximo pago pela PGU, desde que cumpram os requisitos previstos em lei para obter a PGU.</p>	<p>Chile: Valor máximo da PGU para aqueles que não têm direito a pensão do sistema previdenciário não se equipara ao salário mínimo. O valor representa 42% do salário mínimo, afasta a PGU do conceito de subsistência e distancia o país da materialização do princípio do mínimo vital.</p>
<p>Brasil: sistema inclusivo que considera a realidade dos membros de formas de agricultura familiar por meio da criação de figura excepcional na cobertura previdenciária, o segurado especial. A legislação e a normatização administrativa contribuem para a inclusão previdenciária dos rurais. Há possibilidades de receber benefício mediante o enquadramento em critérios objetivos, mais flexíveis na prática judicial. O valor do benefício substitutivo de remuneração não pode ser inferior ao valor de um salário mínimo; portanto, respeita o conceito de subsistência e permite a aproximação do montante pago ao princípio do mínimo vital.</p>	<p>Brasil: Há forte carga de preconceito e resistência, especialmente do Poder Judiciário, de assimilar a importância da Previdência Rural como política pública escolhida pelo Estado. Além disso, a documentação a ser apresentada, especialmente pela automatização (em que os sistemas não têm os dados necessários para a concessão imediata) é outro desafio, pois as relações no campo são predominantemente informais.</p>
AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
<p>Chile: O imaginário social coincide com a ideia de propriedade dos fundos de capitalização individual, difundindo fortemente a desnecessidade do componente solidário no sistema de pensões. Qualquer medida política que pretenda modificar as bases estruturais da capitalização chilena esbarrará em poderosa propaganda que busca convencer a população de que seus fundos de pensão serão expropriados pelo Estado. De outra parte, a discussão sobre a seguridade social centrada em economistas provoca um distanciamento do discurso dos direitos sobre a seguridade social e impede avanços jurídicos que considerem as diferenças do grupo de trabalhadores da agricultura familiar para fins de proteção previdenciária.</p>	<p>Chile: um governo com inclinação política social (2022-2026) pode oferecer soluções mais acordes com a realidade da agricultura familiar e da dívida histórica do país com os agricultores familiares, principalmente após as expropriações na época em que se iniciou a reforma agrária. Não obstante, dado que a PGU já é uma das respostas sociais que o governo deu ao sistema de capitalização individual, dificilmente haverá respostas específicas aos problemas da exclusão da tutela previdenciária que garanta a subsistência e o mínimo vital nesse período de governo.</p>
<p>Brasil: estigmas, questões relativas à prática judicial, discriminação de gênero etc. Além disso, o discurso econômico na prática previdenciária das cortes nacionais está minando a proteção das pessoas que mais dependem dos benefícios previdenciários para a sua subsistência. Tal discurso instala no imaginário social a ideia de “quebra” do sistema previdenciário e a necessidade de proteger o Erário; afirma ser essa medida necessária para preservar a proteção previdenciária da coletividade que já recebe benefícios. Tal prática ocorre inclusive em ações de controle concentrado de constitucionalidade de alterações previdenciárias por meio de emendas constitucionais. O enfoque econômico – não social – do debate sobre o futuro previdenciário, que inclui eventual desequilíbrio orçamentário em decorrência de crise na economia, poderá impactar a continuidade das regras específicas para os rurais.</p>	<p>Brasil: No momento em que o mundo se volta para a agricultura familiar como setor estratégico para atingir um dos mais importantes objetivos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, o combate à fome, a proteção social dos rurícolas tem um reforço argumentativo, até mesmo diante de argumentos econômicos e políticos.</p>

Fonte: elaborado pelos autores.

Referências

AGRICULTURA familiar campesina. [Santiago, CL]: Indap, [201-]. Disponível em: <https://www.indap.gob.cl/agricultura-familiar-campesina>. Acesso em: 11 out. 2024.

BERDEGUÉ, Julio A.; ROJAS PIZARRO, Felipe. La agricultura familiar en Chile. *Serie Documentos de Trabajo: Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial*, Santiago, CL, n. 152, p. 1-39, marzo 2014. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1434662854152_LaAgriculturaFamiliarEnChile.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022a.

_____. *Segurado especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual*. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022b.

BOLETÍN OFICIAL: doctrina, estudios y comentarios. Santiago, CL: Dirección del Trabajo, n. 94, nov. 1996. Disponível em: https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-62200_recurso_1.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Inteiro teor das súmulas*. Brasília, DF: STJ, Secretaria de Jurisprudência, 18 set. 2024c. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

CHILE. *Decreto ley 3500, de 4 de noviembre de 1980*. Establece nuevo sistema de pensiones. Santiago, CL: BCN, [2024]. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. *Ley 19404, de 16 de agosto de 1995*. Introduce modificaciones al Decreto ley nº 3.500, de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez, considerando el desempeño de trabajos pesados. Santiago, CL: BCN, [2017]. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30771>. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. *Ley 21419, de 26 de enero de 2022*. Crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica. Santiago, CL: BCN, [2023]. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>. Acesso em: 11 out. 2024.

COMISIÓN ERGONÓMICA NACIONAL (Chile). *Puestos de trabajo calificados*. Santiago, CL: Superintendencia de Pensiones, [2023]. Disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9984.html#puestos>. Acesso em: 11 out. 2024.

CONTRERAS, Rodrigo; MÁRQUEZ, Julybeth; VALDÉS, Paula. *Coyuntura internacional III: proyección internacional de la agricultura familiar campesina*. Santiago, CL: Odepa, dic. 2016. Disponível em: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/agriculturaFamiliar2016.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

DATOSMACRO. *Chile: EPA - Encuesta de Población Activa*. [Santiago, CL]: Datosmacro: Expansión, [2023]. Disponível em: <https://datosmacro.expansion.com/paro-epa/chile>. Acesso em: 11 out. 2024.

DÉCADA das Nações Unidas para a agricultura familiar. *FAO no Brasil*, [Brasília, DF], 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1190270/>. Acesso em: 11 out. 2024.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Políticas públicas diferenciados para a agricultura familiar no Mercosul ampliado: o caso do Brasil*. Brasília, DF: CONTAG: COPROFAM, mar. 2019. Disponível em: <https://coprofam.org/wp-content/uploads/2019/06/PPAFICI-BRASIL-web1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

DOMÍNGUEZ, Juan Ignacio. El secreto valor de la agricultura: lo que no muestra el PIB. *Revista Agronomía y Forestal*, Santiago, CL, n. 50, p. 4-10, dic. 2014. Disponível em: https://agronomia.uc.cl/component/com_sobipro/Itemid,232/pid,1607/sid,1611/. Acesso em: 11 out. 2024.

FRANÇA, Álvaro Sólón de. *A previdência social e a economia dos municípios*. 7. ed. rev. e atual. Brasília, DF: ANFIP, 2019. Disponível em: https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/04/2019-Economia-dos-municipios_b.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Catarata, 2005. (Reversos del Leviatán).

HUNEEUS, Cristóbal (coord.). *Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios*. [Santiago, CL]: Superintendencia de Pensiones, 22 enero 2024. Disponível em: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15856_recurso_1.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

IBGE. Coordenação de Geografia. *Atlas do espaço rural brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 11 out. 2024.

INDAP. Calidad de empleo rural: Informe OIT destaca avances de Chile en comparación con América Latina. *Noticias Indap*, Santiago, CL, 9 dic. 2016. Disponível em: <https://www.indap.gob.cl/noticias/calidad-de-empleo-rural-informe-oit-destaca-avances-de-chile-en-comparacion-con-america>. Acesso em: 11 out. 2024.

INSS (Brasil). *Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022*. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 11 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (Chile). *VIII Censo nacional agropecuario y forestal: resultados preliminares: trabajo agrícola*. Santiago, CL: INE, oct. 2022. Disponível em: <https://www.ine.gob.cl/censoagropecuario>. Acesso em: 11 out. 2024.

KANT, Immanuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Traducción de José Mardomingo. Barcelona: Ariel, 1996. (Ariel filosofía).

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial: teoria e prática*. 6. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022.

MÓDULOS fiscais. Brasília, DF: Embrapa, [2012]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/en/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 11 out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: 2. Fome zero e agricultura sustentável*. Brasília, DF: Nações Unidas Brasil, c2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 11 out. 2024.

OIT. *As boas práticas brasileiras em segurança social*. Brasília, DF: OIT, 2012. v. 1. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_234579/lang--pt/index.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. *Curso de direitos humanos: sistema interamericano*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. *Chile: participación del Producto Interno Bruto (PIB) por sectores económicos en 2022*. [Santiago, CL]: Statista, oct. 2023. Disponível em: <https://es.statista.com/estadisticas/1284628/distribucion-de-la-participacion-de-los-sectores-economicos-en-el-pib-de-chile/>. Acesso em: 11 out. 2024.

_____. *Valor agregado por el sector agricultura, silvicultura y pesca al Producto Interno Bruto (PIB) de Chile de 1990 a 2022*. [Santiago, CL]: Statista, sept. 2024. Disponível em: <https://es.statista.com/estadisticas/1284668/chile-valor-agregado-de-la-agricultura-al-pib/>. Acesso em: 11 out. 2024.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (Chile). *Monto promedio de las pensiones autofinanciadas en U.F. y monto promedio de las pensiones totales (autofinanciadas más aporte previsional solidario o pensión garantizada universal) en U.F. de las pensiones por vejez pagadas en el mes, según años cotizados y sexo: pensiones pagadas*. Santiago, CL: Superintendencia de Pensiones, [2024]. Disponível em: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=pensypape&menuN2=penspag>. Acesso em: 11 out. 2024.

TAXA de reposição. [Brasília, DF]: Ministério da Previdência Social, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/panorama-da-previdencia/indicadores-de-adequacao-e-duracao/taxa-de-reposicao>. Acesso em: 11 out. 2024.

VALDÉS, Alberto; FOSTER, William (ed.). *Externalidades de la agricultura chilena*. Santiago, CL: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

A explícita adoção do dogma do legislador negativo pelo Supremo Tribunal Federal na ementa dos acórdãos (1987-2023)

The explicit adoption of the negative legislator's dogma in the decisions' summary by the Brazilian Federal Supreme Court (1987-2023)

Clint Rodrigues Correia¹

Resumo

O artigo aborda a aparente adoção, de modo dogmático, da teoria kelseniana do *legislador negativo* pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como paradigma limitador de uma atuação criativa da corte no exercício da jurisdição constitucional. O estudo explica a construção teórica do legislador negativo, fruto do debate travado entre Hans Kelsen e Carl Schmitt no início do século XX, e analisa seu uso pelo STF com base em exemplos, por vezes contraditórios, extraídos da sua jurisprudência. A pesquisa inclui dados quantitativos de acórdãos proferidos entre 1987 e 2023 em cujas ementas o tribunal admitiu sua submissão ao papel de legislador negativo; isso confirma que o STF tem proferido acórdãos fortemente orientados pelo dogma kelseniano. O estudo realizou revisão bibliográfica de caráter descritivo e pesquisa jurisprudencial quantitativa, e valeu-se dos métodos indutivo e dedutivo para a análise dos dados.

Palavras-chave: jurisdição constitucional; legislador negativo; Supremo Tribunal Federal.

Abstract

This article addresses the apparent adoption, in a dogmatic way, of Kelsen's theory of the *negative legislator* by the Brazilian Federal Supreme Court (STF, its acronym in Portuguese) as a paradigm that limits the court's creative action in the exercise of constitutional

¹ Clint Rodrigues Correia é mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil; doutorando em Direito Constitucional na PUC-SP, São Paulo, SP, Brasil; professor de Ciência Política e Teoria do Estado da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil; defensor público na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: clintcorreia@gmail.com

jurisdiction. The study explains the theoretical construction of the negative legislator as the result of the debate between Hans Kelsen and Carl Schmitt at the beginning of the 20th century, and analyzes its use by the STF based on examples, sometimes contradictory, taken from its jurisprudence. The research includes quantitative data from rulings handed down between 1987 and 2023 in whose summaries the court admitted its submission to the role of negative legislator; this confirms that the STF has issued judgments strongly guided by Kelsen's dogma. The study carried out a descriptive bibliographic review and quantitative jurisprudential research, and used inductive and deductive methods to analyze the data.

Keywords: constitutional jurisdiction; negative legislator; Brazilian Federal Supreme Court.

Recebido em 21/6/24

Aprovado em 2/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/rii_v62_n245_p93

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Costuma ser tributada a Kelsen a vinculação do papel do juiz constitucional à figura de um *legislador em sentido negativo*, encontrada difusamente na prática judicial como fundamento para a autolimitação de decisões potencialmente criativas⁴. Essa associação

2 CORREIA, Clint Rodrigues. A explícita adoção do dogma do legislador negativo pelo Supremo Tribunal Federal na ementa dos acórdãos (1987-2023). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 93-118, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/rii_v62_n245_p93. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/rii/edicoes/62/245/rii_v62_n245_p93

3 Correia, C. R. (2025). A explícita adoção do dogma do legislador negativo pelo Supremo Tribunal Federal na ementa dos acórdãos (1987-2023). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 93-118. https://doi.org/10.70015/rii_v62_n245_p93

4 Exemplos de precedentes em que a limitação do papel do juiz constitucional à figura do legislador negativo – ou, de igual modo, a proibição de sua atuação como legislador positivo – podem ser encontrados por todo o País. Apenas a título ilustrativo, mencionam-se os seguintes julgamentos, todos realizados por órgãos colegiados estaduais (TJs) ou federais (TRFs) entre os anos de 2019 e 2024: (i) do TJAC: 0708249-62.2018.8.01.0001, relator (rel.) Roberto Barros, julgado em (j.) 25/6/2019; (ii) do TJAL: 0733089-80.2016.8.02.0001; rel. Manoel Cavalcante Lima Neto, j. 29/11/2023; (iii) do TJAM: 0650284-74.2020.8.04.0001, rel. Mirza Telma de Oliveira Cunha, j. 22/9/2023; (iv) do TJBA: 8000145-67.2017.8.05.0208, rel. Pilar Celia Tobio de Claro, j. 14/11/2019; (v) do TJDFT: 0733422-50.2023.8.07.0000, rel. José Firmo Reis Soub, j. 7/11/2023; (vi) do TJGO: 5087913-06.2023.8.09.0000, rel. J. Paganucci Jr., j. 29/6/2023; (vii) do TJMG: 5006613-63.2022.8.13.0382, rel. Luís Carlos Gambogi, j. 22/2/2024; (viii) do TJRJ: 0001962-71.2020.8.19.0028, rel. Natácha Nascimento Gomes Tostes Gonçalves de Oliveira, j. 25/11/2022; (ix) do TJPE: 0000918-09.2017.8.17.1130, rel. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos, j. 5/3/2024; (x) do TJSC: 0303376-56.2014.8.24.0075, rel. Luiz César Medeiros, j. 27/6/2016; (xi) do TJSP: 1010620-45.2022.8.26.0079, rel. Fernão Borba Franco, j. 15/2/2024; (xii) do TRF1: 0008754-61.2017.4.01.3300, rel. Jamil Rosa de Jesus Oliveira, j. 4/3/2020; (xiii) do TRF3: 5009627-54.2019.4.03.0000, rel. Luís Antonio Johnson Di Salvo, j. 7/10/2019; (xiv) do TRF5: 0000661-12.2019.4.05.9999, rel. Cid Marconi, j. 5/9/2019.

quase exclusiva, embora não seja de todo acurada do ponto de vista histórico⁵, tem raízes no famoso debate entre o autor austríaco e Carl Schmitt a respeito de quem haveria de ser o “guardião da Constituição” travado no período entreguerras, especialmente entre o final da década de 1920 e início dos anos 30. Kelsen defendia que a curadoria⁶ da Constituição fosse atribuída a um tribunal constitucional; Schmitt sustentava que tal função deveria caber ao presidente do *Reich*.

Ao final, a tese kelseniana sagrou-se vencedora, em parte devido ao indizível horror que o nazismo alemão legara ao mundo, o que lançou “para os escombros da História a pretensa defesa pelo Chefe do *Reich*, propalada por Schmitt” (Tavares, 2019, p. 85). A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, o modelo de jurisdição constitucional espalhou-se pela Europa durante o que Marroquín Guerra (2004, p. 104) descreve como segunda fase de evolução dos tribunais constitucionais⁷.

Essa consolidação, principalmente nos anos iniciais do segundo pós-guerra, veio acompanhada da limitação desenhada por Kelsen: o tribunal constitucional, ao exercer controle de constitucionalidade, limitar-se-ia ao papel de um legislador em sentido negativo. Isso significa que, ao julgar a compatibilidade entre a lei e a Constituição, não poderia o tribunal exercer função criativa e inovadora; devia limitar-se a excluir do sistema as leis consideradas inconstitucionais, sob pena de se converter em uma espécie de *legislador positivo*.

Essa tese foi reproduzida por muitos anos até que se tornasse tão intrínseca ao controle (concentrado) de constitucionalidade que o argumento se converteu em dogma aparentemente inatacável. Sua solidez repousava no suporte que conferia à atuação do tribunal para invalidar os atos do Parlamento com base numa explicação racional da natureza dessa atividade e, ao mesmo tempo, uma fronteira dessa atuação: uma vez cruzados seus limites, a atividade da jurisdição constitucional fatalmente se tornaria ilegítima.

5 Kelsen desenvolveu a defesa do tribunal constitucional como órgão legitimado ao exercício do controle da constitucionalidade dos atos normativos e expôs sua concepção da função do órgão como a de um legislador em sentido negativo. Antes dele, outros autores já distinguiam que a função legislativa propriamente dita compreenderia um duplo aspecto: positivo, relacionado à produção de normas, e negativo, associado à sua remoção do sistema. Assim, como observam Dimoulis e Lunardi (2010, p. 168), autores como Bentham, em 1776, e Thayer, em 1893, já haviam trazido contribuições que compreendiam a legislação como um ato passível dessa dupla manifestação; todavia, foi em Kelsen que a tese do legislador negativo foi sistematizada a ponto de se tornar um critério balizador da jurisdição constitucional. Assim, é “explicável, ainda que incorreta do ponto de vista da história das ideias jurídicas, a exclusiva associação do nome de Kelsen com a tese do ‘legislador negativo’”.

6 O termo é usado por Tavares (2005, p. 72).

7 Embora já houvesse tribunais constitucionais na Tchecoslováquia (1920), Áustria (1920) e Espanha (1931), a partir do segundo pós-guerra o modelo expandiu-se para a Itália (1948), a Alemanha (1949), a Turquia (1961) e a Iugoslávia (1963); e alcançou, a partir da década de 1970, diversos países do Leste europeu. Merece destaque a reinstalação, em 1945, da corte austríaca; ela fora substituída por um Tribunal Federal em 1934, que, por sua vez, perdera a autonomia após a anexação da Áustria pela Alemanha nazista em 1938.

Pode-se dizer que essa limitação ao papel de um legislador negativo é adotada como paradigma⁸ pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, isso não implica uma coerência teórica da corte. Ao contrário, é bem estabelecido que em muitos casos o STF profere decisões de cunho marcadamente criativo que contradizem a premissa kelseniana (Tavares, 2010; Brandão, 2014).

Lastreado em pesquisa bibliográfica, este artigo apresenta os fundamentos teóricos do legislador negativo construído com base no debate entre Kelsen e Schmitt, e analisa a aparente adesão do STF ao dogma de autolimitação da jurisdição constitucional. Para isso, além de exemplos comumente citados pela doutrina tanto de julgados que reforçam o caráter limitador quanto de outros que o desdizem, o estudo procura quantificar decisões que denotam uma *forte* adesão do STF ao paradigma e, com base nelas, verificar se a aparente contradição de mérito apontada por alguns trabalhos se traduz em diminuição do uso explícito da tese kelseniana ao longo dos últimos anos. Entende-se aqui vinculação *forte* como a admissão explícita e objetivamente mensurável do pressuposto teórico pelo tribunal. O critério para considerar tal vinculação foi a menção do termo *legislador negativo* na ementa da decisão, ou do seu inverso, a proibição de atuar como *legislador positivo*.

Para a coleta dos julgados, consultou-se a base de dados on-line do STF (Jurisprudência, [2024]), área *Pesquisa avançada*, filtro *Acórdãos*. Foram utilizados os operadores <“legislador negativo”> ou <“legislador positivo”>, ambos entre aspas, no campo *Ementa/Decisão/Indexação* da pesquisa de campos específicos, sem limitação temporal. A busca foi realizada em 10/2/2024 e obtiveram-se 330 resultados. Os dados brutos foram tabulados em formato csv e analisados manualmente. O apêndice deste artigo apresenta a lista de acórdãos obtida na pesquisa quantitativa.

Como parâmetro, optou-se pelas expressões *legislador negativo* e/ou *legislador positivo* por seu uso quase sempre associado à formulação kelseniana e por serem ambas consagradas na doutrina especializada (e.g.: Sampaio, 2001; Tavares, 2009; Dias, 2010; Dimoulis; Lunardi, 2010; Fernández Segado, 2011; Israel, 2011; López Daza, 2011; Brandão, 2014; Marin, 2022; Veloso; Campelo, 2023).

A exclusão das decisões monocráticas da pesquisa jurisprudencial, embora diminua o campo amostral⁹, deve-se ao fato de se entender que decisões colegiadas representam melhor o posicionamento do tribunal ou órgão fracionário sobre determinado tema. Do ponto de vista prático, por natureza, acórdãos contêm ementas¹⁰ que exigem um juízo sin-

⁸ Aqui *paradigma* tem o sentido indicado por Tavares (2012, p. 14): “parâmetros válidos de atuação, de modelos que oferecem limites e possibilidades a serem seguidos pelo juiz constitucional, não apenas pautando sua atividade, mas também impondo determinadas preocupações e realizações (como a concretização constitucional)”. Porém, a adoção do legislador negativo como diretriz válida pelo STF não implica ter sido ela uma opção *certada*. Aliás, a proposta é mesmo a de uma *mudança* do paradigma, como também o faz Tavares (2012, p. 35-57).

⁹ A pesquisa por decisões monocráticas que fizeram uso das expressões *legislador negativo* ou *legislador positivo* revelou, respectivamente, 317 e 3.436 ocorrências. Ressalvadas as duplicidades, trata-se de amostra mais de dez vezes maior que a encontrada quando se buscaram as decisões colegiadas.

¹⁰ Ver art. 943, § 1º, da Lei nº 13.105, de 16/3/2015 (Brasil, [2024]).

tético dos principais pontos enfrentados pelo julgador. Ao fazê-lo, a corte elenca os fatos e argumentos presumidos como de maior relevância para o caso, cuja menção no resumo da decisão orientará futuras buscas de jurisprudência.

Também foram excluídos acórdãos que não continham as expressões buscadas na ementa, mas poderiam mencioná-las em seu inteiro teor¹¹ – ou seja, nos votos dos ministros ou como parte dos debates registrados nas notas taquigráficas – e aqueles em que a referência apenas fora objeto de indexação posterior feita pelo setor técnico do STF.

A proposta, portanto, é menos uma apresentação de todos os julgados em que o legislador negativo foi invocado ou mesmo tangencialmente tratado pelo STF, e mais o fornecimento de um recorte dos casos em que a corte entendeu por bem expor de modo objetivo à comunidade jurídica seu entendimento orgânico sobre a tese kelseniana.

Com esse recorte, pretende-se ao final uma melhor percepção do grau em que se dá a vinculação expressa do STF ao dogma do legislador negativo na ementa de seus acórdãos e do estado da arte jurisprudencial sobre a questão. Espera-se que essa compreensão auxilie o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema, sobretudo diante daquela contradição entre a assunção da tese kelseniana e sua simultânea negação por decisões de caráter criativo que romperiam a (suposta) fronteira do legislador negativo. Aí reside sua relevância.

2 A construção teórica do legislador negativo: o debate entre Kelsen e Schmitt

De certo modo, toda a construção do *legislador negativo* deriva da tentativa de limitar a função jurisdicional do Estado, intenção que se justifica pelas crescentes preocupações com o alargamento dos poderes do Judiciário, sobretudo a partir da transição do Estado de modelo legalista para o de raiz constitucional (Tavares, 2005, p. 29-42, 88-102; Veloso; Campelo, 2023). Essa mudança paradigmática do papel do Estado teve por consequência a consolidação do Judiciário como a instância mais promissora a ser incumbida da tarefa de defesa da Constituição e contribuiu decisivamente para propiciar, “posteriormente, a assunção, pelo Tribunal Constitucional, fora do Judiciário, do denominado controle de constitucionalidade” (Tavares, 2005, p. 101)¹².

Há consenso de que os contornos de uma suposta função legislativa em sentido negativo como limitadora da jurisdição constitucional são produto do famigerado embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt que teve lugar nas primeiras décadas do século XX. A fama desse debate, poucas vezes repetida na academia, deveu-se não apenas à riqueza da discussão teórica entre

¹¹ Nesse caso, resultou em 1.074 ocorrências a busca de acórdãos com as expressões *legislador negativo* ou *legislador positivo* sem a restrição de que esses termos, por exemplo, constassem da ementa do julgado.

¹² Amparado em Favoreu, Friedrich e Luther, entre outros, Tavares (2005, p. 176-182) entende ser possível conceber uma instância de poder fora da teoria tripartite, uma espécie de “quarto Poder”, neutro (moderador), cuja atribuição envolveria necessariamente a redefinição das funções dos demais Poderes. Essa instância – situada “fora do Judiciário” – seria o tribunal constitucional.

os juristas mas também às características pessoais dos contendentes: Hans Kelsen vinha de família judaica¹³, e Carl Schmitt integraria o partido nazista entre 1933 e 1936 (Rodrigues, 2005, p. 76; Pereira, 2013, p. 239-240). Logo, o entendimento do papel dogmático que o legislador negativo exerce na jurisprudência atual sobre o controle de constitucionalidade supõe conhecer os fundamentos desse debate. As distintas concepções de Kelsen e Schmitt acerca da relação entre Direito e Estado foram decisivas para a compreensão de cada autor sobre quem deveria ser o responsável pela guarda, defesa ou curadoria da Constituição.

Para Schmitt (2007, p. 89), o Estado seria “uma unidade realizada e fechada em si mesma (seja por meio do poder de um monarca ou de um grupo dominante, seja por intermédio de homogeneidade do povo em si uniforme)”. Sem uniformidade, dizia Schmitt, o Estado acabaria por fundamentar-se de modo pluralístico. Algo assim seria contrário ao desejo do povo alemão, que teria pronunciado sua unidade homogênea e indivisível por meio do poder constituinte – e a Constituição de Weimar fora a expressão dessa decisão política positiva (Schmitt, 2007, p. 88-91)¹⁴. A unidade do povo alemão, portanto, que remontava ao projeto reunificador de Bismark, era benquista por Schmitt e contrapunha-se à (negativa) pluralidade que caracterizaria os parlamentos (Tavares, 2019, p. 93).

Com essa premissa, Schmitt concluía que, alheio às nefastas disputas partidárias, o presidente do *Reich* seria o único capaz de garantir a unidade dos alemães. Sua construção teórica pode ser vista como um alinhamento entre as bases que Benjamin Constant tecera quase um século antes a respeito de um Poder neutro (*pouvoir neutre*), que garantiria o equilíbrio dos demais¹⁵, e uma fragilização crescente da Constituição de Weimar, cujo controverso art. 48 terminaria por fornecer o aparato instrumental de que necessitaria o líder do *Reich* para exercer o *múnus* de guardião da Constituição (Tavares, 2019, p. 90-94)¹⁶.

13 Não passa despercebida a alguns autores a ironia histórica de o trabalho de Kelsen, em sua busca de neutralidade científica do Direito, ter sido bem aceito e cumprido certo papel na fundamentação jurídica das ideologias que alicerçaram os regimes totalitários europeus do início do século XX. A esse respeito, Coelho (1982, p. 120-121) observa que “a ideologia externa da teoria pura, enquanto teoria do direito, é a ideologia dominante do momento histórico, a qual o purismo metodológico não pôde e não pode evitar, podendo-se concluir que a teoria pura do direito apenas oferece uma estrutura de pensamento lógico-formal que vai ser preenchida pela ideologia do momento histórico [...]. Convém, porém, alertar que essa ideologia externa não é de maneira nenhuma intencional, embora muitos, desconhecendo provavelmente a origem judaica de Kelsen, e não afetos a considerarem as diversas maneiras como a ideologia se faz presente na sociedade, tenham visto em sua obra algo a serviço do nazismo”.

14 Schmitt reconhecia a existência de grupos plurais na sociedade alemã da época, e o Estado seria, em certa medida, objeto do acordo das grandezas sociais que dele participavam. Todavia, o jurista rejeitava uma fragmentação pluralista da unidade estatal por receio de que as partes portadoras de tal pluralismo pudessem reivindicar “a própria Constituição, i.e., o poder estatal e seu exercício” (Schmitt, 2007, p. 92-93).

15 A tentativa de restaurar a doutrina do *pouvoir neutre* monárquico de Constant foi um dos pontos mais duramente atacados por Kelsen (2003b, p. 243-247).

16 O art. 48 da Constituição de Weimar determinava, por exemplo, que, para garantir a ordem pública e a segurança, o líder do *Reich* podia suspender temporariamente diversos direitos fundamentais, como a inviolabilidade do domicílio (art. 115) e das correspondências (art. 117), a liberdade de opinião (art. 118), a liberdade de reunião (art. 123), entre outros. Sobre o tema: “uma norma constitucional com esse teor permissivo, a caracterizar poderes ditatoriais, não deixa de ser espantosa, especialmente quando alocada em uma Constituição tida como um dos modelos democráticos mais avançados da História” (Tavares, 2019, p. 89).

Kelsen, por sua vez, identificava Estado e ordenamento jurídico, embora ressalvasse que nem toda ordem jurídica pudesse ser rotulada como Estado. Em consonância com a pureza que pretendia atribuir à ciência jurídica – como objetividade metodológica descritiva – Estado e ordenamento constituiriam algo único, a ponto de ser o Estado entendido como a própria ordem jurídica personificada (Kelsen, 1998, p. 205)¹⁷, sem espaço para incursões advindas da política ou da ideologia. Entendia, pois, que a função de guardião da Constituição não seria fruto de predileção subjetiva, mas decorrência lógica e interna do próprio sistema jurídico, construída com base em suas categorias e sem a necessidade de recorrer a um (impuro) elemento externo (Dias, 2010, p. 104).

Quanto ao órgão encarregado de tal função, dado que tanto o Parlamento quanto o Poder Executivo atuavam diretamente no processo de produção legislativa, reputava ser um contrassenso que a qualquer deles fosse atribuída a função de fiscalizar a validade das leis (Kelsen, 2003b, p. 275). Em 1931, ao publicar seu contraponto a Schmitt, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein? (Quem deve ser o guardião da Constituição?)*, Kelsen procurou demonstrar por que a função de defesa constitucional estaria mais bem confiada às mãos de um tribunal constitucional e dedicou-se a rebater as críticas dirigidas ao modelo, cujo ponto central dizia respeito à legitimidade de sua atuação.

Kelsen vê-se obrigado a enfrentar o dilema da aparente contradição entre a separação de Poderes e a existência de um órgão não eleito encarregado de anular atos políticos – em sua maioria, leis emanadas do Parlamento. Para responder à crítica, entre outros pontos, o autor a reformula por meio de duas objeções concretas: a) um órgão dessa natureza fatalmente confrontaria a soberania do Parlamento; e b) tal proposta implicaria reconhecer à jurisdição constitucional um indevido poder de ingerência e superioridade em relação ao Legislativo.

Ao primeiro questionamento Kelsen opôs a impossibilidade de se atribuir soberania a um órgão estatal. Soberano, afinal, é o próprio Estado, e não uma de suas instâncias. Mais que isso, considerando que a função legislativa se subordina à Constituição, defender a impossibilidade de controle dos atos do Parlamento implicaria atribuir a este não apenas uma soberania que não lhe cabe, senão também uma imunidade injustificável.

Quanto à segunda objeção, Kelsen a atribuía à confusão conceitual de seu interlocutor sobre a natureza da função exercida pelo tribunal constitucional. Apontava que o argumento era “muito problemático se considerarmos que o órgão [...], ainda quando organizado como um tribunal – com membros independentes – não exerce realmente uma função jurisdicional” (Kelsen, 2003a, p. 108). A rigor, embora compreendesse como supérflua a questão terminológica¹⁸, o autor austríaco procurou construir uma resposta que fosse satisfatória e o fez com fundamento na relatividade da distinção entre as funções estatais de *criação* e *execução* das normas jurídicas.

¹⁷ A essa relação de identidade e redução do direito Groppali (1968, p. 11) chamaria de *pedra angular* e, ao mesmo tempo, calcanhar de aquiles da teoria kelseniana.

¹⁸ “[D]e todos os pontos de vista segundo os quais se possa debater o problema [...], um ponto é de fato insignificante: o de se tal órgão seria um tribunal e sua função verdadeiramente jurisdicional” (Kelsen, 2003b, p. 248).

Kelsen tinha uma compreensão bipartite das funções estatais como atos de criação de normas jurídicas ou de execução do Direito já criado. Afirmava que a oposição dessas duas espécies de atos jurídicos não se dá por um antagonismo absoluto, pois tanto a produção de leis quanto a sua aplicação seriam atos de *simultânea* criação e aplicação do Direito. Com fundamento em sua compreensão escalonada do sistema jurídico, o autor entendia que as normas implicariam necessariamente *criação* do Direito em relação ao escalão imediatamente inferior e *reprodução* do Direito em relação ao escalão imediatamente superior (Kelsen, 2003a, p. 92)¹⁹.

Assim, na concepção kelseniana, decisões judiciais estabelecem normas jurídicas individuais para o caso concreto, determinadas em seu conteúdo pelas normas gerais. Haveria nelas, pois, não apenas um componente declaratório, mas constitutivo (Kelsen, 1998, p. 165-167)²⁰. A consequência inevitável é: se se reconhece aos tribunais o poder de criar tanto normas individuais quanto gerais, admite-se que haja entre eles e o órgão legislativo constitucionalmente estabelecido uma concorrência de atribuições; portanto, certa *descentralização* da função legislativa (Kelsen, 1998, p. 175), ou seja, a distinção entre as funções *jurisdicional* e *legislativa* não seria, na verdade, tão marcada quanto poderia parecer²¹.

Além disso, Kelsen tratava como equivalentes a *existência*, a *validade* e a *vigência*, rejeitando a suposição de que uma lei integrada ao ordenamento – portanto, válida – pudesse ser contrária à Constituição. A expressão *lei inconstitucional* seria, por conseguinte, tão contraditória quanto afirmar existir um “direito antijurídico”. Uma vez cumprido o procedimento pré-estabelecido para a produção da norma, “enquanto [...] não for revogada, tem de ser considerada como válida; e, enquanto for válida, não pode ser inconstitucional” (Kelsen, 1998, p. 189). Desse modo, a lei inconstitucional não seria nula, mas apenas anulável (Kelsen, 1998, p. 100); uma vez obedecido o procedimento específico definido constitucionalmente, a invalidação dependeria de uma decisão do ente incumbido de sua interpretação oficial – seja o órgão legislativo, que editaria uma lei revogadora, seja o tribunal constitucional, que produziria uma norma jurídica cujo único efeito seria derrogar a lei impugnada (portanto, uma lei com “sinal negativo”).

¹⁹ A visão de Kelsen sobre a ordem jurídica, diferentemente da tradicional pirâmide que ilustra os manuais e lousas das faculdades de Direito, mais se assemelharia a uma escada em que cada degrau corresponderia a certo escalão composto por atos jurídicos condicionantes (de produção do Direito) e ao mesmo tempo condicionados (de aplicação). As únicas exceções seriam os situados nos pontos extremos da escala: de um lado, a primeira Constituição histórica como ato incondicionado – ou, ao menos, não positivamente condicionado –, de absoluta *criação* do Direito; de outro, a execução da coerção estatuída pelas decisões judiciais como ato de absoluta *aplicação* do Direito.

²⁰ Kelsen (1998, p. 175) vai além: uma vez adotado um sistema de vinculação dos precedentes, o juiz não produziria apenas normas individuais e concretas, mas gerais e abstratas, algo que o autor não via senão como mero *alargamento* da função normativa, de resto já existente, dos tribunais. Embora descaiba aprofundamento, esse ponto ganha relevo ante a constatação de que o sistema processual brasileiro tem incorporado ferramentas que parecem aproximá-lo de um modelo de precedentes, como é o caso do art. 927 da Lei nº 13.105/2015 (*Código de processo civil*).

²¹ A proximidade entre as funções legislativa e jurisdicional já fora constatada por outros autores, como Carré de Malberg, para quem ambas se diferenciariam por uma questão de forma, e não de fundo (Malberg, 1922 *apud* Tavares, 2005, p. 187).

Logo, para Kelsen (2003a, p. 109), “anular uma lei equivale a ditar uma norma geral: a anulação de uma lei possui o mesmo caráter de generalidade que sua elaboração, sendo uma elaboração com valor negativo e, portanto, uma função legislativa”. A decisão de inconstitucionalidade, à semelhança de uma lei revogadora emanada do Parlamento, teria natureza constitutiva (negativa) e operaria efeitos a partir de então (*ex nunc*)²².

Esse ponto encerrava a discussão acerca da natureza da função exercida pelo tribunal constitucional, mas mantinha aberta a disputa sobre seus limites. Afinal, dado o caráter político da atividade derogatória, como atribuí-la a um órgão ao qual faltaria legitimação democrática? Kelsen admitia que se tratava de uma das questões fundamentais lançadas por Schmitt, que já havia afirmado ser democraticamente impossível atribuir a proteção da Constituição ao que chamou de “aristocracia da toga”, por reecer uma inadmissível politização da justiça: “nenhuma estrutura judicial poderia ocultar o fato de que se trataria, em tal tribunal do Estado de uma instância de alta política dotada de poderes legislativos constitucionais” (Schmitt, 2007, p. 228).

Kelsen admitia a preocupação com a delimitação das funções do guardião da Constituição, mas não via razão para retirá-las do tribunal constitucional. Concedia que o aspecto político do poder dos tribunais deveria ser limitado e supunha uma importante restrição da margem interpretativa dos julgadores²³. Contudo, um dos principais limites da jurisdição constitucional derivaria precisamente do caráter legislativo da função exercida pelo tribunal. Seria legítima sua atividade desde que adstrita à mera anulação das leis inconstitucionais ou, em síntese, desde que se limitasse o tribunal ao papel de *negativer Gesetzgeber*, um legislador negativo.

Esse limite manteria a salvo a competência constitucional do Parlamento na medida em que condicionaria a legitimidade do agir do tribunal constitucional a uma atividade derogatória de caráter técnico-jurídico. Por consequência, estaria preservada a própria integridade do sistema jurídico, pois, conforme Dias (2010, p. 104-105), caso se admitisse que a jurisdição constitucional fosse além da mera cassação de normas inconstitucionais, abrir-se-ia ao tribunal o poder de criar inesperados requisitos condicionantes da produção normativa inferior e de romper a congruência e a unidade estrutural da ordem jurídica.

Na teoria do legislador negativo há, por conseguinte, duas finalidades: a) a descritiva, que objetiva explicar a natureza da decisão que reconhece a inconstitucionalidade da lei; e b) a normativa, cujo intuito é limitar a atividade do órgão encarregado da fiscalização constitucional, impedindo-o de atuar positivamente para a criação normativa *ex nihilo* (Dimoulis;

²² Kelsen (1998, p. 192-193) não discordava de que a decisão do tribunal constitucional pudesse ter efeitos retroativos, mas considerava um equívoco tomar, como regra, que a lei inconstitucional seria nula e, portanto, os efeitos da decisão do tribunal necessariamente retroagiriam para invalidar a lei *ab initio*. Aqui, aliás, é possível encontrar uma contradição de partida entre a compreensão kelseniana do tribunal constitucional como legislador negativo e a adoção de um sistema de controle em que a decisão de inconstitucionalidade é considerada meramente declaratória e opera, por natureza, com eficácia *ex tunc*, como é o caso do modelo brasileiro.

²³ Assim, por exemplo, entendia necessário que a formulação das normas constitucionais fosse feita de modo tão preciso quanto possível – por exemplo, sem o uso de termos de conteúdo demasiado fluido, como *liberdade* ou *justiça* – para evitar um contraindicado deslocamento de poder (Kelsen, 2003a, p. 108-109).

Lunardi, 2010, p. 168). A proposta kelseniana forneceu, a um só tempo, resposta à inquietação de se atribuir demasiado poder ao tribunal constitucional, mas o fez traçando uma limitação coerente – e até imperativa, como aponta Dias (2010, p. 100-108)²⁴ – às premissas de sua teoria pura, além de ser compatível com a concepção de Kelsen sobre democracia²⁵.

3 O dogma do legislador negativo e seu uso pelo STF

3.1 Considerações iniciais sobre o legislador negativo na jurisprudência do STF

Na segunda metade do século XX consolidou-se a tese kelseniana sobre quem deveria ser o guardião da Constituição, e o modelo de controle concentrado exercido por um tribunal ganhou força na Europa (Marroquín Guerra, 2004, p. 104; Tavares, 2019, p. 85).

No Brasil, as peculiaridades do modelo adotado impõem ao STF um duplo papel: faz as vezes de tribunal constitucional quando julga ações do controle concentrado e, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, atua como última instância da jurisdição constitucional difusa. Por esse motivo, o STF funciona como uma espécie de vértice a partir do qual se define o controle de constitucionalidade no Brasil: os limites por ele ditados tendem a – ou deveriam – orientar os demais órgãos do controle difuso e do controle concentrado estadual. A compreensão do modelo brasileiro passa, portanto, pelo papel que o STF atribui ao dogma do legislador negativo como elemento limitador da jurisdição constitucional.

A primeira vez em que o STF consignou sua vinculação à tese do legislador negativo no sentido *forte* aqui tratado foi no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.417/DF, ocorrido em 9/12/1987²⁶. Na ação, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), questionou-se a constitucionalidade formal e material do art. 65, § 3º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), acrescentado pela Lei Complementar nº 54, de 22/12/1986, que tornava possível aos tribunais conceder aos seus magistrados as ajudas de custo de auxílio-moradia e auxílio-transporte.

²⁴ Em sentido contrário, Dyzenhaus (2010) vê uma contradição na formulação do legislador negativo de Kelsen.

²⁵ O autor entendia que a democracia pressupõe instâncias de controle da regularidade dos atos estatais e de instrumentos eficazes para obstar o que chamava de *tiranía da maioria*. Numa democracia real, o princípio majoritário não residiria na mera imposição do interesse da maior força numérica, mas no procedimento parlamentar, de técnica dialético-contraditória, e sua tendência a chegar a um compromisso entre a maioria e a minoria (Kelsen, 2000, p. 70). Nesse contexto de necessário equilíbrio, a justiça constitucional seria aparato eficiente para a realização do ideal democrático, no que com ele seria compatível o papel desempenhado pela teoria do legislador negativo, como observa Dias (2010, p. 108): “ao ‘judicializar’ o controle constitucional e o manter funcionalmente restrito a uma função de controle claramente limitada à manutenção de regras do jogo predefinidas (figura do ‘legislador negativo’), Kelsen busca justamente ‘despolitizar’ o tema e, ao mesmo tempo, ‘garantir’ a liberdade dos indivíduos e o equilíbrio na divisão dos poderes, independentemente da vontade de uma maioria política que, em um determinado momento histórico, possa vir a tomar o poder. A fórmula buscada por Kelsen apresenta-se como funcional para a garantia da democracia, sem, porém, enveredar-se pelo caminho da politização da ciência jurídica”.

²⁶ Entretanto, não foi a primeira vez em que a teoria kelseniana do legislador negativo alicerçou decisões do STF. Algumas decisões autocontidas do STF, fundamentadas numa suposta ausência de função legislativa do tribunal, são encontradas em julgados ainda mais antigos, como os que mencionam a Súmula nº 339 do STF (Brasil, 1963).

Embora o julgamento tenha caminhado no sentido da inconstitucionalidade formal, o STF dedicou boa parte da discussão à apreciação do pedido subsidiário do autor da ação. A PGR postulava que fosse aplicada a técnica da *interpretação conforme à Constituição* para se entender que a criação dos benefícios no âmbito dos respectivos tribunais locais dependia de autorização legal específica. O STF, porém, julgou que a *interpretação conforme* não poderia contrariar o sentido inequívoco da legislação, “porque não pode Corte dessa natureza atuar como *legislador positivo*, ou seja, o que cria norma nova” (Brasil, 1987, p. 38).

Desde então, o STF tem acolhido e reproduzido em seus julgados o paradigma do legislador negativo como argumento autolimitador de uma possível atuação criativa no controle de constitucionalidade em variados julgados, tanto em controle concentrado quanto difuso²⁷, seja como fundamento principal da decisão (*ratio decidendi*)²⁸, seja em *obiter dictum*²⁹.

Diferentes estudos (Nobre Júnior, 2006, p. 111; Israel, 2011, p. 33; Souza, 2013, p. 110; Ramos Neto, 2015) já observaram que a teoria do legislador negativo está na base do entendimento consolidado na Súmula Vinculante nº 37, cuja redação é a mesma que a da Súmula nº 339: “não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia” (Brasil, 2014).

Apesar de inequívoca a assunção do dogma do legislador negativo pelo STF, em diversos casos a corte tem-se afastado da tese, seja de modo expresso – caso das ADIs nºs 5.560/MT e 6.579/DF³⁰ –, seja por simplesmente proferir uma decisão de caráter criativo ainda que sem explicitar uma possível superação do paradigma kelseniano – como na ADI nº 1.351/DF (inconstitucionalidade da “cláusula de barreira”)³¹ ou na virada jurisprudencial sobre os efeitos da decisão no mandado de injunção ao discutir o direito de greve dos servidores públicos (Brandão, 2014, p. 206).

²⁷ Assim, por exemplo, no Recurso Extraordinário (RE) nº 213.201/SP, o STF analisou a possibilidade de extensão de isenção tributária a categorias não contempladas pela lei. Embora reconhecesse a violação à isonomia pela falta de correlação lógica entre a discriminação operada e o critério de *discrimen* adotado pela lei, o STF deu provimento ao recurso da União por entender que a inconstitucionalidade “poderia decorrer a nulidade da norma concessiva da isenção, mas não a extensão jurisdicional dela aos fatos arbitrariamente excluídos do benefício, dado que o controle da constitucionalidade das leis não confere ao Judiciário funções de legislação positiva” (Brasil, 1997, p. 1).

²⁸ É o caso, por exemplo, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.755/DF (Brasil, 1998), em que o STF usou a tese do legislador negativo tanto para afastar no mérito a possibilidade de uma atuação criativa como para rejeitar, segundo entendimento da época, a possibilidade de conversão daquela ação direta em ação de inconstitucionalidade por omissão.

²⁹ Na ADI-QO nº 652/MA (Brasil, 1992), ante a superveniente revogação da lei impugnada pela Assembleia Legislativa, a questão de ordem foi acolhida e a ação, prejudicada; contudo, o relator teceu considerações de caráter teórico e introdutório sobre o controle de constitucionalidade, e nelas mencionou a função do tribunal como legislador negativo. Embora tratado apenas *en passant* e sem maior influência no resultado do julgamento, o dogma kelseniano teve força bastante para constar do voto-condutor e da ementa do acórdão.

³⁰ Sobre as ADIs nºs 5.560/MT e 6.579/DF, ver item 3.2.

³¹ No julgamento da ADI nº 1.351/DF, o voto do ministro Gilmar Mendes exortava o colegiado a “se livrar do vetusto dogma do legislador negativo e se [aliar] à mais progressiva linha jurisprudencial das decisões interpretativas com eficácia aditiva, já adotadas pelas principais Cortes Constitucionais europeias” (Brasil, 2006, p. 160). No entanto, os demais membros da corte não enfrentaram a questão. O ministro Sepúlveda Pertence (Brasil, 2006, p. 164-169), embora indiretamente admitisse uma atuação criativa do STF, não o fez do modo expresso. Ainda assim, o STF adotou no caso uma solução criativa, apontada por alguns estudos como exemplo de ativismo judicial; a respeito disso, ver Panutto e Dino (2020).

A existência de decisões cuja fundamentação é aparentemente conflitante a respeito da permanência ou não do autolimitante teórico torna difícil perquirir que caminhos o STF trilha ou mesmo se haveria alguma tendência observável.

3.2 Análise e discussão: ementas de acórdãos que mencionam a tese do legislador negativo

Em pesquisa na base de acórdãos disponível na página do STF na internet com as expressões *legislador negativo* e *legislador positivo* foram encontrados 330 acórdãos proferidos entre 1987 e 2023. Entre eles, 211 utilizavam ao menos uma dessas expressões na ementa³², a indicar que o STF a reputou digna de relevância para constar do resumo do julgado, orientando a busca jurisprudencial; e 208 (98,58%) o faziam para confirmar a vinculação ao dogma do legislador negativo; em apenas 3 casos (1,42%) houve sua rejeição.

Chama a atenção e merece alguns comentários o ínfimo número de decisões em que a expressão *legislador negativo* constou explicitamente da ementa do acórdão, e o tribunal não se considerou vinculado ao paradigma: a) ADI nº 5.560/MT, relatora ministra Rosa Weber, julgado em 18/10/2019; b) o RE nº 843.112/SP, relator ministro Luiz Fux, julgado em 22/9/2020; e c) a ADI nº 6.579/DF, relatora ministra Rosa Weber, julgado em 4/11/2021.

Tanto na ADI nº 5.560/MT³³ quanto na ADI nº 6.579/DF³⁴, ambas sob a relatoria da ministra Rosa Weber, a questão foi discutida para o afastamento de preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. As respectivas ementas explicitaram que o STF não estaria mais vinculado ao paradigma kelseniano, motivo pelo qual as preliminares foram rejeitadas. Por sua vez, no RE nº 843.112/SP (Brasil, 2020), com relatoria do ministro Luiz Fux, as expressões *legislador negativo* e *legislador positivo* surgem apenas como parte do título de

32 Quanto aos 119 acórdãos restantes, listados no Apêndice deste artigo, verificou-se que foram exibidos como resultados preliminares porque, embora não constassem da ementa, as expressões utilizadas na busca avançada apareciam como palavras-chave indexadas ao extrato da decisão. Entre os 119 casos, 105 não continham sequer o termo *legislador*, mesmo que isolado na ementa, ao passo que 14 o faziam, mas não no sentido aqui pesquisado. Embora a indexação indique, a princípio, que a questão foi tratada no julgamento, em alguns casos o tema aparece apenas nos debates transcritos no inteiro teor do acórdão; por exemplo, em esclarecimentos prestados pelo relator, como argumento subsidiário - ver *Habeas Corpus* (HC) nº 110.932/RS, relator ministro Luiz Fux, julgado em 12/6/2012 -, ou mencionada *en passant* - ver ADI nº 4.578/AC, relator ministro Luiz Fux, julgado em 16/2/2012.

33 Consta da ementa da ADI nº 5.560/MT: "2. Arguição *impossibilidade jurídica do pedido*, uma vez que a sua procedência acarretaria a caracterização da atuação deste Tribunal como legislador positivo. A atuação desta Suprema Corte não mais está jungida de forma rígida ao estreito dogma do legislador negativo. Ausência de óbice a que este STF aprecie a controvérsia" (Brasil, 2019, p. 2, grifos nossos).

34 Consta da ementa da ADI nº 6.579/DF: "2. A preliminar de *impossibilidade jurídica do pedido*, levantada pelo Advogado-Geral da União, quanto à interpretação conforme à Constituição a respeito do número máximo de servidores, porque estaria esta Suprema Corte atuando como legislador positivo, deve ser afastada, seja porque se confunde com a apreciação do mérito, devendo assim ser analisada, seja porque as técnicas decisórias a serem adotadas diante de eventual constatação de inconstitucionalidade se desenvolveram ao longo do tempo, indo atualmente além da simples declaração de inconstitucionalidade" (Brasil, 2021, p. 2, grifos nossos).

obras citadas na ementa do acórdão, algo não muito comum na jurisprudência do STF³⁵. A leitura da ementa, no entanto, permite identificar uma aparente abertura à possibilidade de utilização de técnicas intermediárias de decisão, como as chamadas *sentenças aditivas*³⁶. Embora o resultado de mérito do caso concreto tenha sido pela não utilização de sentença de caráter aditivo, o órgão julgador enfrentou o ônus argumentativo da não adoção de decisão manipulativa no caso – isto é, o STF *fundamentou* por que entendia concretamente inviável a utilização da sentença intermediária em vez da autolimitação genérica e apriorística, calcada no paradigma do legislador negativo³⁷. Dado que a abertura para o uso de técnicas intermediárias de decisão da justiça constitucional pode ser entendida como incongruente com a adoção da tese do legislador negativo (Tavares, 2010), o julgado é aqui considerado exemplo de desvinculação do STF àquele dogma.

Ainda assim, neste último caso, a não adoção do paradigma kelseniano só é deduzida após certo esforço hermenêutico, ao passo que nas duas ações diretas anteriormente mencionadas é explícita a (tentativa de) desvinculação à teoria do legislador negativo. De todo modo, consideradas apenas as ementas em que se mencionou o paradigma teórico, foi ínfimo (1,42%) o número de casos encontrados em que o STF rejeitou sua limitação ao papel de legislador negativo; em 98,58% deles, quando cita a tese kelseniana, ele o faz para chancelar a autocontenção pelo marco teórico.

Foram organizados cronologicamente e por classe processual os 208 casos em que o STF fez constar da ementa sua vinculação à tese do legislador negativo no período compreendido entre 1987, ano de julgamento da Representação nº 1.417/DF, e 2023.

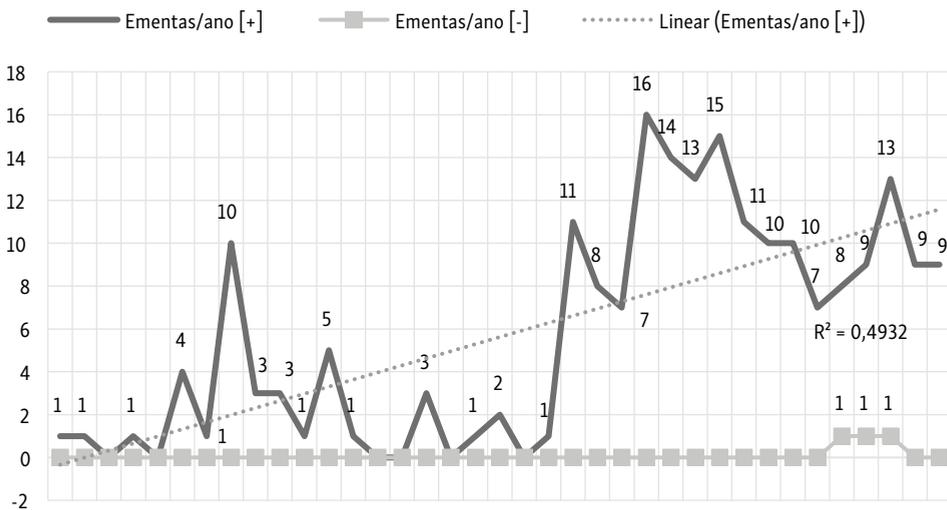
³⁵ A rigor, a forma como as expressões pesquisadas constaram da ementa enseja dúvida sobre a própria inclusão no campo amostral analisado. Apesar disso, dada a excepcionalidade do número de casos em que a explícita vinculação negativa ao dogma kelseniano foi encontrada nas ementas do STF, entendeu-se relevante destacar e comentar sobre esse achado específico.

³⁶ Excertos da ementa: “as sentenças aditivas, porquanto excepcionais, pressupõem a observância de algumas balizas” e “*In casu*, o papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos não permite a colmatação da lacuna por decisão judicial, porquanto não se depreende do artigo 37, X, da CRFB um significado inequívoco para a expressão ‘revisão geral’, dotada de baixa densidade normativa. A reposição das perdas inflacionárias não pode ser considerada ‘constitucionalmente obrigatória’” (Brasil, 2020, p. 2-3). O voto do relator também dedica extensa fundamentação ao tema nas páginas 14 a 26 do acórdão.

³⁷ O item 12 da ementa indica ter o tribunal *a quo* exorbitado “de suas competências constitucionais, imiscuindo-se em matéria de iniciativa do Poder Executivo, a quem cabe a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal” (Brasil, 2020, p. 4). Ainda assim, entende-se que o julgado é exemplo de não vinculação ao dogma do legislador negativo. O afastamento da competência do tribunal – “para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos” (Brasil, 2020, p. 5), como fixado na tese de repercussão geral –, ainda que possa ser considerado exemplo de autocontenção do STF com fundamento na separação de Poderes, não teve como premissa a vinculação axiomática do juiz constitucional ao *legislador negativo*. Ao contrário, o julgado apresenta fundamentação explícita da possibilidade de se adotar decisão de caráter manipulativo e justifica a sua não utilização no caso concreto – exatamente o que se esperaria encontrar, caso o STF não se considerasse vinculado ao paradigma kelseniano.

O Gráfico 1 mostra a distribuição cronológica das ementas com expressa e positiva vinculação ao dogma kelseniano. Com exceção de 1994³⁸, a quantidade total fica entre 0 e 5 até meados da década de 2000, aumenta em 2008 e mantém-se relativamente estável a partir de 2015. É possível, então, dividir o gráfico em quatro períodos: a) entre 1987 e 1993, quando o STF praticamente não fez uso explícito do dogma em suas ementas; b) entre 1994 e 2007, em que, ressalvado o ano de 1994, passou a usá-lo esporadicamente; c) entre 2008 e 2014, quando se nota relevante aumento quantitativo em relação aos períodos anteriores; e d) a partir de 2015, quando se observa certa estabilidade, com uma média de 9,56 casos anuais.

Gráfico 1 – Ementas positivamente [+] e negativamente [-] vinculadas ao legislador negativo (1987-2023)



Fonte: elaborado pelo autor.

A Tabela 1 mostra a distribuição dos achados, em ordem decrescente, *por relator*, ao longo do tempo, e o segundo período mencionado no parágrafo anterior foi dividido em dois intervalos de sete anos cada um – de 1994 a 2000 e de 2001 a 2008. Na Tabela 1 também é possível observar o total de casos relatados por cada ministro ao longo dos anos estudados, bem como a média anual de ementas expressamente vinculadas ao legislador negativo em cada período.

³⁸ Em 1994, o STF julgou 9 casos idênticos, de natureza tributária, que discutiam a constitucionalidade do art. 6º do Decreto-lei nº 2.434/1988. Entre eles, 5 foram relatados pelo ministro Paulo Brossard, 3 pelo ministro Celso de Mello e 1 pelo ministro Moreira Alves. O outro acórdão em que a ementa mencionou o dogma do legislador negativo foi proferido no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 1.063/DF, relatado por Celso de Mello julgado em 18/5/2004.

Tabela 1 – Ementas positivamente vinculadas ao legislador negativo por relator/período

Relator(a):	Período em atividade	1987-1993	1994-2000	2001-2007	2008-2014	2015-2023	Total	(%)
Dias Toffoli	2009 - [...]	-	-	-	21	8	29	(13,9%)
Celso de Mello	1989 - 2020	5	5	3	9	2	24	(11,5%)
Luiz Fux	2011 - [...]	-	-	-	3	16	19	(9,1%)
R. Lewandowski	2006 - 2023	-	-	1	12	5	18	(8,7%)
Cármem Lúcia	2006 - [...]	-	-	0	11	6	17	(8,2%)
Rosa Weber	2011 - 2023	-	-	-	4	13	17	(8,2%)
Luís R. Barroso	2013 - [...]	-	-	-	0	10	10	(4,8%)
A. de Moraes	2017 - [...]	-	-	-	-	9	9	(4,3%)
Gilmar Mendes	2002 - [...]	-	-	1	3	5	9	(4,3%)
Eros Grau	2004 - 2010	-	-	0	7	-	7	(3,4%)
Moreira Alves	1975 - 2003	3	3	0	-	-	6	(2,9%)
Edson Fachin	2015 - [...]	-	-	-	-	5	5	(2,4%)
Paulo Brossard	1989 - 1994	0	5	-	-	-	5	(2,4%)
Teori Zavascki	2012 - 2017	-	-	-	4	1	5	(2,4%)
Ellen Gracie	2000 - 2011	-	0	1	3	-	4	(1,9%)
Marco Aurélio	1990 - 2021	0	1	0	0	3	4	(1,9%)
Maurício Corrêa	1994 - 2004	-	3	1	-	-	4	(1,9%)
Joaquim Barbosa	2003 - 2014	-	-	0	3	-	3	(1,4%)
Nunes Marques	2020 - [...]	-	-	-	-	3	3	(1,4%)
Cezar Peluso	2003 - 2012	-	-	0	2	-	2	(1,0%)
Ilmar Galvão	1991 - 2003	0	2	0	-	-	2	(1,0%)
Sydney Sanches	1984 - 2003	0	2	0	-	-	2	(1,0%)
Ayres Britto	2003 - 2012	-	-	0	1	-	1	(0,5%)
Menezes Direito	2007 - 2009	-	-	0	1	-	1	(0,5%)
Nelson Jobim	1997 - 2006	-	1	0	-	-	1	(0,5%)
S. Pertence	1989 - 2007	0	1	0	-	-	1	(0,5%)
Total		8	23	7	84	86	208	(100,0%)
Média anual		1,14	3,29	1,00	12,00	9,56	5,62	

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 2 – Ementas positivamente vinculadas ao legislador negativo por órgão julgador/período

Órgão julgador	1987-1993	1994-2000	2001-2007	2008-2014	2015-2023	Total
Tribunal Pleno	8 (100,0%)	11 (47,8%)	1 (14,3%)	3 (3,6%)	15 (17,4%)	38 (18,3%)
Turmas	0 (0,0%)	12 (52,2%)	6 (85,7%)	81 (96,4%)	71 (82,6%)	170 (81,7%)
Primeira Turma	0 (0,0%)	6 (50,0%)	1 (16,7%)	43 (51,2%)	45 (63,4%)	95 (55,9%)
Segunda Turma	0 (0,0%)	6 (50,0%)	5 (83,3%)	38 (45,2%)	26 (36,6%)	75 (44,1%)
Total	8 (100,0%)	23 (100,0%)	7 (100,0%)	84 (100,0%)	86 (100,0%)	208 (100,0%)

Fonte: elaborada pelo autor.

Embora a ministra Rosa Weber, relatora das ADIs nºs 5.560/MT e 6.579/DF, e o ministro Luiz Fux, relator do RE nº 843.112/SP, tenham protagonizado as três únicas ementas que expressamente rejeitam uma vinculação do Tribunal ao papel de legislador negativo, ambos também figuram entre os principais relatores dos acórdãos cujas ementas explicitamente assumem o paradigma kelseniano.

Quanto às *classes processuais* (Tabela 3), houve 84 (40,4%) recursos extraordinários (RE), 46 (22,1%) agravos em recurso extraordinário (ARE), 40 (19,2%) agravos de instrumento (AI), 18 (8,7%) ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), 8 (3,8%) reclamações (Rcl), 4 (1,9%) *habeas corpus* (HC), 2 (0,96%) mandados de segurança (MS), 2 (0,96%) representações de inconstitucionalidade (Rp), e 1 (0,5%) de cada uma das seguintes classes: ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), inquérito (Inq) e recurso em *habeas corpus* (RHC). Entre as 208 decisões analisadas, 186 (89,4%) foram proferidas em controle *difuso* e 22 (10,6%) em controle *concentrado* de constitucionalidade.

Tabela 3 – Ementas positivamente vinculadas ao legislador negativo por tipo de controle/classe processual/período

Tipo/Classe	1987-1993	1994-2000	2001-2007	2008-2014	2015-2023	Total
Controle Concentrado	7 (87,5%)	7 (30,4%)	1 (14,3%)	1 (1,2%)	6 (7,0%)	22 (10,6%)
ADI	5 (62,5%)	7 (30,4%)	1 (14,3%)	1 (1,2%)	4 (4,7%)	18 (8,7%)
Rp	2 (25,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	2 (1,0%)
ADO	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	1 (0,5%)
ADPF	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	1 (0,5%)
Controle difuso	1 (12,5%)	16 (69,6%)	6 (85,7%)	83 (98,8%)	80 (93,0%)	186 (89,4%)
RE	0 (0,0%)	4 (17,4%)	4 (57,1%)	45 (53,6%)	31 (36,0%)	84 (40,4%)
ARE	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	10 (11,9%)	36 (41,9%)	46 (22,1%)
AI	0 (0,0%)	8 (34,8%)	2 (28,6%)	26 (31,0%)	4 (4,7%)	40 (19,2%)
Rcl	1 (12,5%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	6 (7,0%)	8 (3,8%)
HC	0 (0,0%)	2 (8,7%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	1 (1,2%)	4 (1,9%)
MS	0 (0,0%)	2 (8,7%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	2 (1,0%)
Inq	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	1 (0,5%)
RHC	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)	1 (0,5%)
Total	8 (100,0%)	23 (100,0%)	7 (100,0%)	84 (100,0%)	86 (100,0%)	208 (100,0%)

Fonte: elaborada pelo autor.

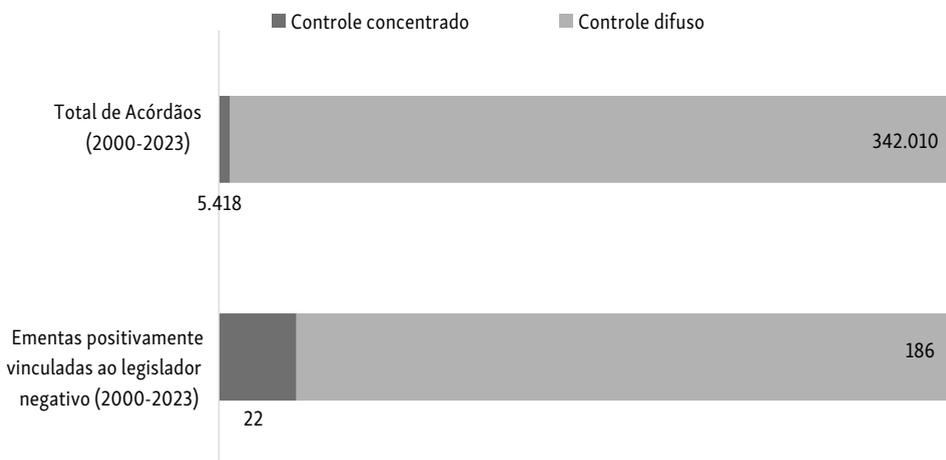
Os achados quantitativos representam apenas uma pequena fração do volume total de decisões colegiadas proferidas pelo STF no período. Assim, por exemplo, entre 2000 e 2023 ele produziu 347.428 acórdãos³⁹ e, no mesmo período, apenas 180 com ementas que mencionaram o dogma kelseniano (incluindo as 3 que o rejeitaram), o que representa

³⁹ Informações obtidas na plataforma Corte Aberta, do STF (Painéis [...], [2024]). À data da pesquisa, estavam disponíveis os dados estatísticos a partir de 2000.

apenas 0,52‰ (cerca de meio por mil) do total – ou seja, a cada duas mil decisões colegiadas em apenas uma delas (aproximadamente) a ementa menciona explicitamente o *legislador negativo*, quase sempre (98,6% das vezes, conforme os achados da pesquisa) para admiti-lo como premissa teórica autolimitante.

Ainda assim, do volume total de acórdãos proferidos entre 2000 e 2023, 98,4% (342.010) foram produzidos em ações do controle difuso, ao passo que o 1,6% restante (5.418) o foi no controle concentrado. Essa proporção destoia da encontrada nas ementas explicitamente vinculadas ao limitador kelseniano (v. Tabela 2), o que pode apontar para uma probabilidade pouco maior de o legislador negativo ser invocado – ao menos de forma expressa – em ações de controle concentrado. Apesar das limitações estatísticas, o achado é compatível com a constatação de Tavares (2012, p. 36): a de que a teoria do legislador negativo esteja mais estreitamente ligada ao modelo concentrado de controle de constitucionalidade, o que também se explica pelas origens discutidas na introdução deste trabalho.

Gráfico 2 – Número de acórdãos x ementas positivamente vinculadas ao legislador negativo (2000-2023)



Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se conjecturar que parte significativa dos acórdãos proferidos no controle difuso consista em ratificações de decisões monocráticas nas quais o relator previamente não conheceu do recurso por razões de ordem processual, o que diminuiria a necessidade de apelo ao argumento kelseniano. Poder-se-ia especular também que, uma vez tendo ingressado no mérito, os efeitos *inter partes* e não vinculantes da decisão no controle difuso poderiam contribuir para uma menor propensão dos julgadores de se sentirem presos às

amarras do legislador negativo – possibilidade, portanto, de adotar decisões mais criativas⁴⁰. São hipóteses que demandam verificação por estudos posteriores.

De todo modo, embora seja pequena a amostra de julgados se comparada ao volume total, pode-se dizer que a atualidade de decisões colegiadas em que o STF explicita, na ementa dos julgados, sua autolimitação pelo paradigma kelseniano indica o acolhimento e permanência dessa tese na jurisprudência constitucional de cúpula.

No entanto, a continuidade da adoção do paradigma do legislador negativo pelo STF parece contraditória, não apenas diante de alguns casos isolados em que ensaiou uma possível superação da tese (caso das ADIs nºs 5.560/MT e 6.579/DF), mas sobretudo quando se observam inúmeros casos em que ele de fato adotou uma decisão denunciadora de sua não limitação ao papel de legislador negativo à revelia de qualquer menção na ementa. Como observa Brandão (2014, p. 195), “avulta a contradição entre o emprego do conceito kelseniano de ‘legislador negativo’ e a aceitação de princípios constitucionais abertos como parâmetros de controle de constitucionalidade”.

Além disso, a diminuta amostra parece indicar que, nos diversos casos em que se reconhece que profere decisões claramente escapadiças aos limites do legislador negativo, o STF não o faz tão explicitamente e deixa de consignar o tema na ementa dos acórdãos. Isso pode indicar, por exemplo, que ele ignora a contradição interna e não considera ameaçado o paradigma teórico; ou que, apesar dessa contradição, opta casuisticamente entre vincular-se às balizas do legislador negativo e decidir de modo livre desse limitador.

Não são poucos os estudos a demonstrarem que em diversos casos o STF tem feito uso de certos artifícios interpretativos a fim de não ver ruir a construção do legislador negativo – como o uso indiscriminado, sob a rubrica da *interpretação conforme à Constituição*, de técnicas decisórias que acabam por mascarar sua atuação criativa (Silva, 2006; Colnago, 2007, p. 189-193; Meyer, 2008, p. 52; Ramos Neto, 2013; Sampaio, 2001; Tavares, 2010; Brandão, 2014, p. 196-215) ou de expedientes hermenêuticos que modificam informalmente o próprio parâmetro de controle, como é o caso da *mutação constitucional* (Marin, 2022).

Silva (2006, p. 203) afirma que o uso da interpretação conforme “pode desempenhar um papel importantíssimo, que é possibilitar que o [STF] se mantenha fiel, ao menos aparentemente, ao seu dogma da legislação negativa e, ao mesmo tempo, *corrija* ou *estenda*, quando entender necessário, a obra do legislador”, o que aponta uma função meramente retórica (Ramos, 2015, p. 292)⁴¹ por trás do apego ao dogma do legislador negativo.

⁴⁰ Embora de difícil confirmação empírica, a questão suscita outra discussão: a aproximação entre os controles difuso e concentrado, observada sobretudo a partir da segunda metade do século XX (Fernández Segado, 2005, p. 369), e que também ocorre no Brasil quando se investiga a evolução de certos institutos como a súmula vinculante ou a repercussão geral. Não seria de estranhar a constatação de que a aproximação entre os sistemas difuso e concentrado possa ter algum efeito sobre a proliferação pelo STF de decisões mais ou menos criativas.

⁴¹ A esse respeito, conforme Ramos (2015, p. 292), “em vão se tenta [...] encontrar um ‘porto seguro’ na imagem puramente retórica do ‘legislador negativo’ (que legislador não é). A prática da modulação de efeitos temporais e das decisões manipulativas mostra que, nesse mesmo sentido retórico, a jurisdição constitucional, invariavelmente, se comporta como ‘legislador positivo’”.

4 Conclusão

O desenvolvimento teórico do dogma do legislador negativo – majoritariamente atribuído a Hans Kelsen no contexto do debate travado com Carl Schmitt sobre quem deveria ser o guardião da Constituição – é coerente com a concepção kelseniana de Direito e do papel que atribuía ao tribunal constitucional. Para Kelsen, deveria o órgão restringir-se à eliminação de leis incompatíveis com a Constituição, do que decorreria ser sua função comparável à de um legislador em sentido negativo. Dessa forma, o legislador negativo a um tempo descrevia e fixava limites à atividade desempenhada pelo tribunal constitucional.

Essa construção foi assimilada pela jurisdição constitucional brasileira; podem-se encontrar na jurisprudência do STF repetidos exemplos de julgados em que ele obsta decisões potencialmente criativas com o argumento de lhe ser vedado agir como “legislador positivo”; contudo, há outros casos em que ele julga sem as amarras da teoria kelseniana.

A pesquisa de julgados procurou identificar aqueles em que o STF reconheceu de maneira mais evidente sua vinculação ao paradigma kelseniano, deixando que esta constasse da ementa do acórdão – e, portanto, guiasse a consulta de jurisprudência do tribunal –, valendo-se de expressões claramente associadas ao paradigma: *legislador negativo* ou seu inverso, a proibição de agir como *legislador positivo*.

Apresenta algumas limitações o recorte de seleção dos julgados – inclusão nos achados apenas dos que usam as expressões *legislador negativo* ou *legislador positivo* na ementa. Excluíram-se, pois, tanto decisões monocráticas quanto acórdãos em que a vinculação ao paradigma kelseniano pode ter sido reconhecida (ou rechaçada) no inteiro teor em um ou em alguns dos votos, ou nos debates registrados pelas notas taquigráficas sem registro na ementa. Em ambos os casos, novos estudos podem ser realizados com o uso de ferramentas jurimétricas e softwares de inteligência artificial.

Salvo alguns casos mencionados no artigo, não foram analisados os conteúdos propriamente ditos das decisões, pois, para os objetivos primários deste estudo, os detalhes do caso concreto ou os motivos que teriam levado o STF a utilizar o argumento são irrelevantes, importando mais a identificação dos casos em que há forte expressividade dessa vinculação ao paradigma. A tabulação dos casos selecionados pelos critérios definidos no estudo levou em consideração a data do julgamento, a relatoria dos casos, o órgão julgador e as classes processuais.

Quanto à data do julgamento, observou-se a atualidade dos acórdãos que consignam expressamente a limitação pelo legislador negativo e um crescimento do número de casos a partir do final da década de 2000, com média anual de 9,88 casos entre 2015 e 2023. Constatou-se também que os ministros relatores dos poucos casos em que a ementa mencionava o legislador negativo para negá-lo são os que figuram entre os que mais relataram acórdãos em que a tese kelseniana foi invocada como elemento autolimitante.

Certa predominância dos casos julgados pelas turmas quando comparados aos julgados pelo plenário explica-se pelo fato de a grande maioria dos acórdãos ter sido proferida em

controle difuso. Ainda assim, quando comparados os resultados da divisão por tipo de controle com os verificados no volume total de acórdãos proferidos pelo STF no mesmo período, nota-se probabilidade ligeiramente maior de o limitador kelseniano ter sido explicitamente invocado em acórdãos proferidos no controle concentrado. Isso corrobora a associação que outros estudos já fizeram entre a teoria do legislador negativo e o modelo de controle exercido por um tribunal único (concentrado) ou de cúpula.

Apesar das limitações estatísticas da amostra, diminuta quando comparada ao volume total de decisões colegiadas do STF, os achados demonstram que ele segue proferindo acórdãos que proclamam a autocontenção do tribunal pelo dogma, sobretudo a partir do final da primeira década deste século. Isso, todavia, não o impede de também proferir decisões heterodoxas, que escapam a um suposto papel como legislador negativo, o que evidencia importante contradição teórica do tribunal.

Tal desacordo merece atenção, sobretudo quando o STF faz uso de técnicas interpretativas cujo efeito pode ser o de mascarar uma postura criadora de Direito sem, contudo, implicar um afastamento teórico claro do paradigma do legislador negativo. Assim, a ele o tribunal poderia retornar casuisticamente sempre que, por exemplo, não desejasse enfrentar o ônus de justificar os motivos de não adotar concretamente uma decisão de cunho normativo.

Referências

BRANDÃO, Rodrigo. O STF e o dogma do legislador negativo. *Direito, Estado e Sociedade*, [s. l.], n. 44, p. 189-220, jan./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.44.385>. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/385>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF*. Partido político – Funcionamento parlamentar – Propaganda partidária gratuita – Fundo partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário [...]. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Interessado: Partido Popular Socialista. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.755/DF*. Constitucional. Lei federal. Restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, etc. Impugnação do dispositivo que define o que é bebida alcoólica para os fins de propaganda [...]. Requerente: Partido Liberal – PL. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Nelson Jobim, 15 de outubro de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266752>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.560/MT*. Constitucional. Controle de constitucionalidade. Irregularidade de representação. Ausência de procuração com indicação expressa dos dispositivos impugnados na ação direta. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não é razoável exigir-se a indicação pormenorizada dos dispositivos legais alvejados [...]. Requerente: PDT – Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso; Governador do Estado de Mato Grosso. Relatora: Min. Rosa Weber, 18 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751285608>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.579/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.733/2018 do Estado do Amazonas, que prevê a disponibilização de serviços de segurança e apoio a ex-governadores. Arguição de inconstitucionalidade por (I) ausência de prazo certo para os serviços, em violação dos princípios republicanos, da igualdade, da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessada: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relatora: Min. Rosa Weber, 4 de novembro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758207433>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *[Questão de Ordem na] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 652/MA*. Ação direta de inconstitucionalidade – Controle normativo abstrato – Natureza do ato inconstitucional – Declaração de inconstitucionalidade – Eficácia retroativa – O Supremo Tribunal Federal como legislador negativo – Revogação superveniente do ato normativo impugnado [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Maranhão; Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Relator: Min. Celso de Mello, 2 de abril de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266472>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Recurso Extraordinário nº 213.201/SP*. Isonomia: alegada ofensa por lei que concede isenção a certa categoria de operações de câmbio, mas não a outra, substancialmente assimilável àquelas contempladas (DL 2.434/88, art. 6º) [...]. Recorrente: União Federal. Recorrida: Mitsui Brasileira Importação e Exportação Ltda. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 17 de junho de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=244643>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 843.112/SP*. Recurso extraordinário. Constitucional. Administrativo. Repercussão geral. Tema 624. Servidor público. Revisão geral anual [...]. Recorrente: Município de Leme. Recorrido: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Leme. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754271470>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Representação nº 1.417/DF*. Representação de inconstitucionalidade do § 3º do artigo 65 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, introduzido pela Lei Complementar nº 54/86 [...]. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, 9 de dezembro de 1987. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264125>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula nº 339*. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. [Brasília, DF]: STF, 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula339/false>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Súmula Vinculante nº 37*. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia. [Brasília, DF]: STF, 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula787/false>. Acesso em: 28 nov. 2024.

COELHO, Luiz Fernando. Positivismo e neutralidade ideológica em Kelsen. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, v. 3, n. 4, p. 116-132, 1982. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/17160>. Acesso em: 28 nov. 2024.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira. *Interpretação conforme a Constituição: decisões interpretativas do STF em sede de controle de constitucionalidade*. São Paulo: Método, 2007. (Coleção Professor Gilmar Mendes, 6).

DIAS, Gabriel Nogueira. “Legislador negativo” na obra de Hans Kelsen: origem, fundamento e limitações à luz da própria *Reine Rechtslehre*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 91-116, jul./set. 2010.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. O “legislador negativo” no controle judicial de constitucionalidade: reflexões sobre a inaptação teórica de uma construção. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*: RBEC, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 161-181, jul./set. 2010.

DYZENHAUS, David. A teoria pura na prática: a ciência do direito de Kelsen. Tradução de Rubens Eduardo Glezer. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*: RBEC, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 17-89, jul./set. 2010.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. A obsolescência da bipolaridade tradicional (modelo americano - modelo europeu-kelseniano) dos sistemas de justiça constitucional. Tradução de Pedro Buck. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 366-395.

_____. El Tribunal Constitucional español como legislador positivo. *Pensamiento Constitucional*, Lima, PE, año 15, n. 15, p. 127-192, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3063>. Acesso em: 28 nov. 2024.

GROPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.

ISRAEL, Lucas Nogueira. O paradigma do legislador negativo e as decisões manipulativas com efeitos aditivos: por uma conformação constitucionalmente adequada. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 22-49, dez. 2011. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/issue/view/16>. Acesso em: 28 nov. 2024.

JURISPRUDÊNCIA. [Brasília, DF]: STF, [2024]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 28 nov. 2024.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Ensino superior).

_____. A garantia jurisdicional da Constituição (A justiça constitucional). Tradução de Jean François Cleaver. *Revista Direito Público*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 90-130, jul./set. 2003a. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1401>. Acesso em: 28 nov. 2024.

_____. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003b. (Justiça e direito).

_____. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Ensino superior).

LÓPEZ DAZA, Germán Alfonso. El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces? *Cuestiones Constitucionales*, Ciudad de México, DF, n. 24, p. 169-193, enero/jun. 2011. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000100005. Acesso em: 28 nov. 2024.

MARIN, Jeferson Dytz. Para uma nova concepção do controle de constitucionalidade difuso: o Supremo Tribunal como legislador negativo e os limites da jurisdição constitucional. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 26, n. 1, p. 29-42, mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2022v26n1p29>. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/39919>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MARROQUÍN GUERRA, Otto. El magistrado constitucional. *Revista de Derecho*, Managua, n. 8, p. 101-111, 2004. DOI: <https://doi.org/10.5377/derecho.v0i8.983>. Disponível em: <https://www.camjol.info/index.php/DERECHO/article/view/983>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *A decisão no controle de constitucionalidade*. São Paulo: Método, 2008. (Coleção Professor Gilmar Mendes, 9).

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sentenças aditivas e o mito do legislador negativo. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 43, n. 170, p. 111-141, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92746>. Acesso em: 28 nov. 2024.

- PAINÉIS estatísticos. In: CORTE Aberta. [Brasília, DF]: STF, [2024]. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em: 28 nov. 2024.
- PANUTTO, Peter; DINO, Lucas Teodoro. A cláusula de barreira sob a ótica do ativismo judicial: um estudo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.354-8 e 1.351-3. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 14, n. 3, ago./dez. 2020. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/467>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- PEREIRA, Daniel Nunes. A inovação constitucional austríaca e a esfinge de Weimar: revisitando a celeuma Kelsen/Schmitt. *Revista Interdisciplinar de Direito [da] Faculdade de Direito de Valença*, Valença, v. 10, n. 2, p. 237-252, 2013. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/166>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- RAMOS NETO, Newton Pereira. A construção do direito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: limites e possibilidades no uso das sentenças aditivas. *Revista da Ajufe*, São Paulo, v. 26, n. 93, p. 43-73, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/132598>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- _____. A Súmula Vinculante 37 e o revival do dogma do legislador negativo. *Revista da Ajufe*, São Paulo, v. 28, n. 95, p. 501-537, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/133291>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- RODRIGUES, Cândido Moreira. Apontamentos sobre o pensamento de Carl Schmitt: um intelectual nazista. *Sæculum - Revista de História*, João Pessoa, n. 12, p. 76-94, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/11317>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. As sentenças intermediárias de constitucionalidade e o mito do legislador negativo. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (coord.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional: estudos em homenagem ao professor José Alfredo de Oliveira Baracho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 159-194.
- SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção Del Rey Internacional, v. 9).
- SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 191-210, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35221>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. As sentenças aditivas na jurisdição constitucional. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 99-117, 2013. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/77. Acesso em: 28 nov. 2024.
- TAVARES, André Ramos. A defesa da Constituição de Weimar. In: BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 83-106.
- _____. A inconsistência do Tribunal Constitucional como “legislador negativo” em face de técnicas avançadas de decisão da justiça constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 117-130, jul./set. 2010.
- _____. Justiça constitucional: superando as teses do “legislador negativo” e do ativismo de caráter jurisdicional. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 3, n. 7, p. 167-181, abr./jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v3i7.488>. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/488>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- _____. *Paradigmas do judicialismo constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. *Teoria da justiça constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- VELOSO, Maria Claudia Almendra Freitas; CAMPELO, Olivia Brandão Melo. A evolução do Poder Judiciário: de poder nulo a legislador positivo supremo. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 23, p. 183-200, jul./dez. 2023. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/516. Acesso em: 28 nov. 2024.

Apêndice – Relação de acórdãos utilizados na pesquisa quantitativa (data da consulta: 10/2/2024)

A. Lista de acórdãos – ementas com vinculação positiva

#001-Rp 1417-MO-09/12/87-TP; #002-Rp 1451-MO-25/05/88-TP; #003-ADI 267 MC-CM-25/10/90-TP; #004-Rcl 385 QO-CM-26/03/92-TP; #005-ADI 652 QO-CM-02/04/92-TP; #006-ADI 732 MC-CM-22/05/92-TP; #007-ADI 779 AgR-CM-08/10/92-TP; #008-ADI 896 MC-MO-03/11/93-TP; #009-ADI 1063 MC-CM-18/05/94-TP; #010-AI 151855-PB-24/05/94-2T; #011-AI 137380-PB-24/05/94-2T; #012-AI 137370-PB-24/05/94-2T; #013-AI 137914-PB-24/05/94-2T; #014-AI 142344 AgR-MO-14/06/94-1T; #015-AI 138344 AgR-CM-02/08/94-1T; #016-AI 142348 AgR-CM-02/08/94-1T; #017-RE 181138-CM-06/09/94-1T; #018-RE 149659-PB-04/10/94-2T; #019-RE 188951-MC-16/05/95-2T; #020-ADI 696-SS-20/09/95-TP; #021-AI 153334 AgR-EDv-AgR-MC-30/10/95-TP; #022-RE 196590-MO-16/04/96-1T; #023-MS 22439-MC-15/05/96-TP; #024-ADI 1502 MC-IG-12/09/96-TP; #025-MS 22690-CM-17/04/97-TP; #026-HC 76543-SS-03/03/98-1T; #027-HC 76371-MA-25/03/98-TP; #028-ADI 1822-MO-26/06/98-TP; #029-ADI 1851-IG-03/09/98-TP; #030-ADI 1755-NJ-15/10/98-TP; #031-ADI 1949 MC-SP-18/11/99-TP; #032-ADI 2554 AgR-MC-16/05/02-TP; #033-RE 200844 AgR-CM-25/06/02-2T; #034-RE 322348 AgR-CM-12/11/02-2T; #035-RE 309381 AgR-EG-15/06/04-2T; #036-AI 546006 AgR-GM-29/11/05-2T; #037-AI 360461 AgR-CM-06/12/05-2T; #038-RE 493234 AgR-RL-27/11/07-1T; #039-RE 402748-ER-22/04/08-2T; #040-RE 370590-ER-29/04/08-2T; #041-RE 431001 AgR-ER-13/05/08-2T; #042-RE 461904 AgR-CM-12/08/08-2T; #043-AI 625446 AgR-CM-12/08/08-2T; #044-RE 585368 AgR-ER-19/08/08-2T; #045-RE 557727 AgR-ER-19/08/08-2T; #046-RE 463635 AgR-ER-09/09/08-2T; #047-RE 585290 AgR-ER-09/09/08-2T; #048-RE 488240 AgR-EG-28/10/08-2T; #049-RE 541915 AgR-CL-11/11/08-1T; #050-AI 680224 AgR-CL-03/02/09-1T; #051-RE 577532 AgR-ED-CP-31/03/09-2T; #052-AI 607329 AgR-MD-05/05/09-1T; #053-RE 410515 AgR-CL-26/05/09-1T; #054-RE 567360 ED-CM-09/06/09-2T; #055-AI 687027 AgR-RL-23/06/09-1T; #056-AI 344269 AgR-AgR-CM-23/06/09-2T; #057-AI 469332 AgR-EG-15/09/09-2T; #058-RE 432460 ED-AgR-ED-CP-02/02/10-2T; #059-HC 97977-DT-20/04/10-1T; #060-RE 485290 AgR-EG-03/08/10-2T; #061-RE 335275 AgR-seg.-RL-09/11/10-1T; #062-AI 549118 AgR-CL-02/12/10-1T; #063-AI 714188 AgR-RL-02/12/10-1T; #064-AI 333040 AgR-JB-07/12/10-2T; #065-AI 715693 AgR-DT-01/02/11-1T; #066-AI 667430 AgR-DT-01/02/11-1T; #067-RE 603060 AgR-CL-08/02/11-1T; #068-RE 449233 AgR-RL-08/02/11-1T; #069-AI 822246 AgR-GM-08/02/11-2T; #070-RE 552118 AgR-CL-15/02/11-1T; #071-RE 490576 AgR-JB-01/03/11-2T; #072-RE 254640 AgR-CL-10/05/11-1T; #073-RE 596862 AgR-RL-07/06/11-1T; #074-AI 834808 AgR-RL-14/06/11-1T; #075-AI 690634 ED-AgR-DT-20/09/11-1T; #076-AI 767762 AgR-GM-27/09/11-2T; #077-RE 375551 ED-DT-04/10/11-1T; #078-RE 642633 AgR-JB-04/10/11-2T; #079-RE 557076 ED-DT-04/10/11-1T; #080-RE 416353 ED-DT-06/12/11-1T; #081-AI 836442 AgR-DT-07/02/12-1T; #082-AI 724817 AgR-DT-07/02/12-1T; #083-RE 551455 AgR-DT-07/02/12-1T; #084-AI 744887 AgR-AB-13/03/12-2T; #085-AI 704626 AgR-DT-20/03/12-1T; #086-RE 334876 AgR-RL-20/03/12-2T; #087-AI 764201 AgR-CL-27/03/12-1T; #088-AI 847527 AgR-LF-03/04/12-1T; #089-RE 706357 AgR-LF-16/10/12-1T; #090-ARE 670497 ED-LF-16/10/12-1T; #091-AI 737185 AgR-DT-27/11/12-1T; #092-RE 709315 AgR-CM-27/11/12-2T; #093-RE 586980 AgR-DT-11/12/12-1T; #094-RE 631641 AgR-RL-18/12/12-2T; #095-RE 473216 AgR-DT-05/02/13-1T; #096-RE 535354 AgR-TZ-12/03/13-2T; #097-RE 208684 EDv-AgR-seg.-CM-08/05/13-TP; #098-RE 606179 AgR-TZ-21/05/13-2T; #099-RE 475954 AgR-DT-25/06/13-1T; #100-RE 586997 AgR-DT-13/08/13-1T; #101-AI 702590 AgR-CL-03/09/13-2T; #102-ARE 646895 AgR-TZ-03/09/13-2T; #103-AI 629082 AgR-DT-10/09/13-1T; #104-ARE 742618 AgR-RW-08/10/13-1T; #105-ARE 691852 AgR-RW-05/11/13-1T; #106-RE 551455 AgR-ED-ED-DT-03/12/13-1T; #107-ARE 723248 AgR-RL-10/12/13-2T; #108-AI 494225 AgR-seg.-CL-11/03/14-2T; #109-RE 602890 AgR-CM-11/03/14-2T; #110-ARE 750531 ED-CL-18/03/14-2T; #111-ARE 750532-RL-18/03/14-2T; #112-ARE 638634 AgR-TZ-08/04/14-2T; #113-Rcl 14075 AgR-CM-14/05/14-TP; #114-ARE 787994 AgR-DT-27/05/14-1T; #115-RE 599850 AgR-RL-24/06/14-2T; #116-ARE 810559 ED-GM-24/06/14-2T; #117-RE 742352 AgR-RL-05/08/14-2T; #118-RE 807062 AgR-DT-02/09/14-1T; #119-RE 595921 AgR-DT-21/10/14-1T; #120-AI 831965 AgR-RW-28/10/14-1T; #121-ADI 2971 AgR-CM-06/11/14-TP; #122-RE 614407 AgR-seg.-RW-25/11/14-1T; #123-RE 869568 AgR-CL-07/04/15-2T; #124-RE 852409 AgR-DT-07/04/15-2T; #125-ARE 710026 ED-LF-07/04/15-1T; #126-ADO 22-CL-22/04/15-TP; #127-RE 867468 AgR-LF-28/04/15-1T; #128-Rcl 13685 AgR-LF-28/04/15-1T; #129-ARE 819386 ED-RB-09/06/15-1T; #130-AI 682983 AgR-RB-04/08/15-1T; #131-ARE 913503 AgR-DT-10/11/15-2T; #132-Rcl 13238 AgR-GM-24/11/15-2T; #133-RE 584023 AgR-EDv-AgR-seg.-CM-25/11/15-TP; #134-RE 933337 AgR-RW-02/02/16-1T; #135-Rcl 7801 AgR-RW-15/03/16-1T; #136-ARE 937323

AgR-LF-29/03/16-1T; #137-ARE 893893 AgR-LF-05/04/16-1T; #138-RE 936642 AgR-DT-28/06/16-2T; #139-ARE 964734 AgR-EF-30/09/16-1T; #140-RE 808291 AgR-LF-25/11/16-1T; #141-ARE 963412 AgR-GM-02/12/16-2T; #142-ARE 982682 AgR-DT-02/12/16-2T; #143-ARE 986252 AgR-CM-09/12/16-2T; #144-RE 509862 AgR-TZ-06/02/17-2T; #145-RE 606171 AgR-DT-07/02/17-2T; #146-RE 1009816-RB-26/05/17-1T; #147-RE 744520 AgR-LF-09/06/17-1T; #148-ARE 1014762 AgR-RL-19/06/17-2T; #149-ARE 1050339 AgR-DT-21/08/17-2T; #150-RE 933051 AgR-RL-15/09/17-2T; #151-RE 1010977 AgR-RW-03/10/17-1T; #152-ARE 1012040 ED-seg.-AgR-DT-06/10/17-2T; #153-RE 1052420-EF-17/11/17-2T; #154-AI 788783 AgR-seg.-RB-09/03/18-1T; #155-RE 984419 AgR-AM-07/05/18-1T; #156-RE 984427 AgR-AM-07/05/18-1T; #157-RE 599309-RL-06/06/18-TP; #158-ADI 4885 MC-MA-27/06/18-TP; #159-RE 645145 AgR-seg.-AM-17/09/18-1T; #160-ARE 905685 AgR-seg.-RB-26/10/18-1T; #161-RE 918815 AgR-GM-22/02/19-2T; #162-ARE 1171168 AgR-RW-22/02/19-1T; #163-AI 801087 AgR-seg.-RW-22/02/19-1T; #164-HC 171926 AgR-LF-30/08/19-1T; #165-RE 1000726 AgR-CL-13/09/19-2T; #166-AI 855859 AgR-RB-27/09/19-1T; #167-ARE 1190716 AgR-RB-25/10/19-1T; #168-ARE 990239 AgR-LF-05/11/19-1T; #169-ARE 990239 AgR-ED-LF-21/02/20-1T; #170-ARE 1181341 AgR-ter.-LF-21/02/20-1T; #171-ARE 1161454 AgR-LF-03/03/20-1T; #172-ADI 6025-AM-20/04/20-TP; #173-ARE 1245821 AgR-LF-27/04/20-1T; #174-RE 1259614-LF-22/05/20-1T; #175-RE 710293-LF-16/09/20-TP; #176-ARE 1253229 AgR-EF-10/10/20-2T; #177-Inq 4318 AgR-seg.-AgR-RL-15/12/20-2T; #178-Rcl 39952 AgR-RW-15/03/21-1T; #179-ADI 6533-AM-13/04/21-TP; #180-ARE 1307729 AgR-RB-03/05/21-1T; #181-RE 1003758-MA-17/05/21-TP; #182-RHC 200096-RL-17/05/21-2T; #183-ARE 1004455 AgR-NM-17/08/21-2T; #184-ARE 1308138 AgR-CL-23/08/21-1T; #185-ARE 1322508 AgR-CL-23/08/21-1T; #186-RE 1111950 AgR-seg.-GM-30/08/21-2T; #187-ARE 1343997 AgR-RB-04/11/21-1T; #188-RE 677725-LF-11/11/21-TP; #189-ARE 1324667 ED-AgR-RW-16/11/21-1T; #190-ARE 1335646 AgR-seg.-CL-14/12/21-1T; #191-ADI 6509-NM-16/05/22-TP; #192-ARE 1362886 AgR-RW-13/06/22-1T; #193-ADPF 501-AM-08/08/22-TP; #194-ARE 1362886 AgR-ED-RW-29/08/22-1T; #195-ARE 1353692 ED-RW-14/09/22-1T; #196-RE 1344795 ED-AM-26/09/22-1T; #197-RE 1295695 AgR-AM-10/10/22-1T; #198-Rcl 54520 AgR-DT-10/11/22-1T; #199-RE 1397203 AgR-RW-19/12/22-TP; #200-RE 259739-MA-05/06/23-1T; #201-RE 1303153 AgR-NM-03/07/23-2T; #202-ARE 1415813 AgR-AM-08/08/23-1T; #203-ARE 1412273-EF-15/08/23-2T; #204-Rcl 60206 AgR-GM-02/10/23-2T; #205-ARE 1405873 AgR-RW-02/10/23-TP; #206-ARE 1401045 AgR-RW-02/10/23-TP; #207-RE 1388792 AgR-EF-30/10/23-2T; #208-ARE 1458894-RB-04/12/23-TP.

B. Lista de acórdãos – ementas com vinculação negativa

#209-ADI 5560-RW-18/10/19-TP; #210-RE 843112-LF-22/09/20-TP; #211-ADI 6579-RW-04/11/21-TP

C. Lista de acórdãos – ementas desconsideradas

#212-RMS 22307; #213-ADI 1456; #214-ADI 1805 MC; #215-ADI 1377; #216-HC 80497; #217-ADI 2401 MC; #218-ADI 2535 MC; #219-RE 175230 EDv; #220-ADI 2530 MC; #221-RE 220178 AgR; #222-RE 232713 AgR; #223-RE 278466 AgR; #224-RE 194263 AgR; #225-ADI 2335; #226-RE 376846; #227-RE 359444; #228-ADI 2645 MC; #229-ADPF 54 QO; #230-AI 401337 AgR; #231-ADI 3459; #232-ADI 3395 MC; #233-Rcl 3352; #234-Rcl 2138; #235-ADI 2487; #236-ADI 4015 MC; #237-RE 524148 AgR; #238-RE 579431 QO; #239-RE 582650 QO; #240-RE 579951; #241-MI 758 ED; #242-ADI 3096; #243-RE 630147; #244-RE 231924; #245-ADI 3463; #246-HC 105097; #247-HC 106153; #248-ADI 4578; #249-ADC 30; #250-ADC 29; #251-ADPF 54; #252-HC 110932; #253-ADI 4430; #254-Pet 3388 ED; #255-RE 600817; #256-RHC 117809; #257-ADI 2669; #258-Rcl 4335; #259-ADI 5104 MC; #260-ARE 727597 AgR; #261-ADI 4425 QO; #262-ADI 4552 MC; #263-RE 782376 AgR; #264-RE 593727; #265-Rcl 9951 AgR; #266-RE 611639; #267-ADI 4227; #268-ADI 4333; #269-ADPF 378 MC; #270-ADI 5577; #271-ADI 5487; #272-RE 593849; #273-RE 580252; #274-Rcl 24272 AgR; #275-RE 597854; #276-HC 140213 AgR; #277-Rcl 24965 AgR; #278-ARE 1060273 AgR; #279-Rcl 26924 AgR; #280-ADI 2877; #281-RE 656089; #282-RE 888815; #283-AP 1027 AgR; #284-Rcl 28656 AgR; #285-Rcl 28876 AgR; #286-ADI 6121 MC; #287-ADO 26; #288-ARE 1219067 RG; #289-ARE 1072405 AgR; #290-Rcl 37512 AgR; #291-ADI 6031; #292-ADI 6327 MC-Ref; #293-ADI 6363 MC-Ref; #294-RE 597124; #295-ADO 30; #296-RE 323004 AgR-ED-EDv; #297-RE 946648; #298-RE 1199021; #299-RE 1178310; #300-ADPF 738 MC-Ref; #301-Rcl 41284; #302-ADI 4583; #303-RE 1043313; #304-ADI 6524; #305-ADPF 661 MC-Ref; #306-ADPF 622; #307-RE 630137; #308-ADI 6625 MC-Ref; #309-ADPF 690; #310-MI 7300; #311-RE 852796; #312-ADI 5583; #313-ADI 1183; #314-RE 607109; #315-RE 1285845; #316-Rcl 38310 AgR; #317-ARE 954858; #318-ADI 6533 ED-seg.; #319-ADPF 640 MC-Ref; #320-ARE 1327491 RG; #321-RE 1348854; #322-ADPF 635 MC-ED; #323-ADI 6148; #324-ADI 5268; #325-ADPF 1013 MC-ED-Ref; #326-RE 841979; #327-ADPF 1002; #328-ADI 2154; #329-ADPF 1008; #330-ADI 722.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

O princípio de justificação: de Immanuel Kant a Rainer Forst

The principle of justification: from Immanuel Kant to Rainer Forst

Rodrigo Abrantes Lamas¹

Saulo de Tarso Fernandes Dias²

Resumo

O artigo examina as transformações do princípio de justificação de normas, bem como verifica, por meio da metodologia hipotético-dedutiva, as razões que levaram Jürgen Habermas e Rainer Forst a reconfigurar o princípio moral kantiano. Segundo Habermas, somente a substituição da razão prática pela razão comunicativa e o uso do princípio do discurso são capazes de fundamentar normas válidas. Para Forst, os procedimentos de justificação precisam apoiar-se no princípio de justificação recíproca e universal, capaz de obter o consentimento sobre a validade de normas entre indivíduos iguais e livres. O clássico princípio da justificação de normas – o imperativo categórico kantiano – não foi modificado por Habermas e Forst, mas reconfigurado a fim de atender às necessidades das sociedades contemporâneas.

Palavras-chave: princípio de justificação; razão prática; Immanuel Kant; Jürgen Habermas; Rainer Forst.

Abstract

This article examines the transformations of the principle of justification of norms, as well as verifies, through a hypothetical-deductive methodology, the reasons that led Jürgen Habermas and Rainer Forst to reconfigure Kant's moral principle. According to

¹ Rodrigo Abrantes Lamas é doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Economia e Finanças pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da FGV, São Paulo, SP, Brasil; coordenador executivo dos cursos de graduação on-line do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da FGV, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: rodrigo.lamas@fgv.br

² Saulo de Tarso Fernandes Dias é mestre em Filosofia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutorando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: profsaulodias@gmail.com

Habermas, only the replacement of practical reason by communicative reason and the use of the discourse principle are capable of substantiating valid norms. For Forst, justification procedures need to support the principle of reciprocal and universal justification, which is capable of obtaining consent about the validity of norms between equal and free individuals. The classic principle of justification of norms – the Kant’s categorical imperative – was not modified by Habermas and Forst, but it was reconfigured in order to meet the needs of contemporary societies.

Keywords: principle of justification; practical reason; Immanuel Kant; Jürgen Habermas; Rainer Forst.

Recebido em 12/4/24

Aprovado em 13/8/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p119

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

A filosofia prática de Immanuel Kant tem servido de base para diversas discussões no âmbito da filosofia moral e jurídica. Entre os temas de maior relevância para a filosofia moral e para a filosofia do direito está o da relação entre moral e direito, bem como o da justificação de normas, sejam elas morais, éticas ou jurídicas (Trivisonno, 2015). Na tradição do idealismo alemão inaugurado por Kant, o sentido de *prática*, objeto da *filosofia prática*, relaciona-se “a um conjunto de *ideias* que orientam a ação, de princípios segundo os quais se deve agir para moldar a própria vida e o mundo” (Nobre, 2011, p. 8).

Na sua *Metafísica dos costumes*, de 1797, Kant (2008, p. 68) apresenta o princípio fundamental da moralidade na forma do imperativo categórico: “age com base em uma máxima que pode também ter validade como uma lei universal”. Kant inaugura de maneira marcante a ética moderna, superando a busca de fundamentos para o agir moral no exterior, como por exemplo no bem (na ética platônico-aristotélica) ou em Deus (na ética cristã), e o encontra no interior do indivíduo, com o uso de sua razão (Ferreira, 2011).

³ LAMAS, Rodrigo Abrantes; DIAS, Saulo de Tarso Fernandes. O princípio de justificação: de Immanuel Kant a Rainer Forst. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 119-138, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p119. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p119

⁴ Lamas, R. A., & Dias, S. de T. F. (2025). O princípio de justificação: de Immanuel Kant a Rainer Forst. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 119-138. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p119

Neste artigo, apresenta-se o que é a justificação de normas no âmbito da filosofia moral, bem como os diversos modelos teóricos que podem ser empregados para solucionar a questão da fundamentação de normas morais, jurídicas e sociais. Em seguida, examinam-se os conceitos de razão prática e de imperativo categórico na filosofia moral de Kant, que serviram de base para as novas teorias sobre a fundamentação de normas na sociedade contemporânea. Na sequência, analisa-se a transformação da razão prática em razão comunicativa operada por Jürgen Habermas, com base na crítica da moralidade kantiana – guinada que lhe permitiu introduzir seu princípio do discurso no procedimento de fundamentação de normas. Por fim, expõem-se o conceito de razão prática e o princípio de justificação recíproca e universal de Rainer Forst.

Confirma-se a hipótese de que os diferentes princípios de justificação⁵ constituem uma transformação do imperativo moral kantiano, que serviu de base para as novas teorias sobre a fundamentação de normas na sociedade contemporânea. Trata-se, pois, de investigar uma verdadeira reconfiguração do princípio da moralidade kantiano, a fim de introduzir o discurso e a busca do consenso no procedimento de justificação de normas – ética do discurso de Habermas, e ética da reciprocidade, de Forst – sem perder o caráter universal.

2 A justificação de normas

A justificação de normas é mais antiga no âmbito da filosofia moral do que a teoria moral kantiana. Foram vários os modos de justificação ao longo do tempo. As questões de justificação são, na verdade, questões de justiça, discutidas desde a ideia de justiça de Platão. A justificação, no sentido normativo, guarda relação com as razões para escolher e agir de determinadas maneiras, que dependem dos melhores argumentos disponíveis (Maffettone; Veca, 2005).

A operação de justificação está inscrita num movimento crítico de um processo ao qual ela responde ou que busca evitar. A justificação supera o formato da ação, das intenções e dos motivos individuais para implicar uma avaliação coletiva dos atos. Nesse sentido, a

operação se inscreve em uma incerteza ou em um conflito de avaliação. Com exceção de uma cooperação tácita entre familiares, assim como de um enfrentamento violento, as pessoas envolvidas em justificações se explicam em relação às suas avaliações e os argumentos vinculados à situação são submetidos a uma exigência de generalização. Essa colocação do justo, contida na operação do julgamento, é frequentemente obliterada pela redução do julgamento à aplicação de regras formais ligadas a um princípio de ordem superior (Thévenot, 2013, p. 580).

⁵ Nesta pesquisa, optou-se pela expressão *princípio de justificação*, com a preposição *de*, mas é possível encontrar na literatura filosófica a expressão *princípio da justificação*, com a contração *da*. Na obra *Contextos da justiça*, por exemplo, o tradutor utiliza indiferentemente ambas as expressões na mesma página (Forst, 2010, p. 107, 238).

Em 1963, Willian K. Frankena publicou *Ethics*, obra em que dedicou um capítulo ao tema da justificação. Segundo Frankena (1981), a ética compreende dois tipos de investigação: a ética normativa e a metaética. As questões relacionadas à justificação estão afetas à metaética, pois esta não propõe quaisquer princípios ou objetivos morais, e sim uma análise filosófica dos problemas. Uma das questões com que a metaética se preocupa é a seguinte: “Pode-se provar, justificar e demonstrar que são válidos juízos éticos e de valor?” (Frankena, 1981, p. 114).

Frankena apresentou três grandes teorias da justificação: a) as definicionistas; b) as intuicionistas (ou não naturalistas); e c) as não cognitivistas (ou não descritivistas). Para as definicionistas, os termos/sentenças éticos podem ser definidos por termos/sentenças não éticos. Ao oferecer definições, um definicionista diz também como justificar. Segundo Frankena (1981, p. 120), as teorias definicionistas não são suficientes para resolver o problema da justificação, pois “todo peso recai sobre a definição e podemos continuar indagando como justificar uma definição ou por que aceitá-la”.

As teorias intuicionistas, por sua vez, respondem ao problema da justificação com uma ideia defendida por René Descartes: os nossos princípios básicos e juízos de valor são intuitivos ou evidentes, ou seja, não precisam ser justificados por argumentos lógicos ou psicológicos porque são autojustificáveis, de maneira clara e distintamente verdadeira. Por outro lado, as teorias não cognitivistas ou não descritivistas, em oposição às definicionistas e intuicionistas, sustentam que os juízos têm uma lógica, significação ou um uso diferente, e abrangem uma ampla variedade de pontos de vista (Frankena, 1981).

Em contraposição às três teorias da justificação, destaca-se a posição relativista. É possível distinguir ao menos três espécies de relativismo: o descritivo, o metaético e o normativo. O *relativismo descritivo* afirma que são diferentes e mesmo conflitantes as crenças éticas básicas e os juízos de valor básicos consagrados por diferentes sociedades e pessoas. O *relativismo metaético*, por sua vez, sustenta que dois juízos básicos conflitantes podem ser igualmente válidos, pois não há meio racional objetivamente válido de preferir este àquele. Por fim, o *relativismo normativo* propõe que o correto ou bom para um indivíduo ou sociedade não é para outro, ainda que sejam semelhantes as situações em causa (Frankena, 1981).

O relativismo deixa o problema da justificação sem solução e torna-se a grande ameaça da teoria e da prática da justificação no âmbito da moral, uma vez que se sabe da variedade e diversidade de juízos morais de uma época para outra, de uma sociedade para outra e, inclusive, dentro da mesma sociedade. A complexidade moral das sociedades exige uma pluralidade de justificações. A diversidade de valores presentes nas comunidades, aliada às diferentes preferências individuais, demanda justificação de ordens de avaliação diferentes, bem como a passagem de uma ordem de justificação para outra. Desse modo, as

ordens de justificação não têm um ar de uso universal, ainda mais porque não são a-históricas. Entretanto, o destaque da sua matriz comum permite escapar de uma arbitrariedade cultural de valores. A identificação dos limites dessas ordens de justificação

conduz também a situar a coordenação da justificação entre uma variedade de modalidades de ajustamento a uma cercadura humana e não humana. A generalidade da justificação, a necessidade de poder formular o julgamento a partir de sinais comumente identificáveis, a exigência de decompô-lo para imputar uma responsabilidade a esse ou aquele agente humano ou não humano, todas essas características obrigam a compreender os estados das pessoas segundo uma qualificação geral (Thévenot, 2013, p. 582).

A justificação tem relação com os juízos morais. A avaliação de atos e normas morais passa por juízos morais, como a definição do que é *bom* ou *correto* para um indivíduo ou para um grupo. Sánchez Vázquez (1995) destaca as duas principais teorias para a avaliação dos juízos morais, ou seja, para a justificação ou o encontro das razões da sua validade: a teoria emotivista e o intuicionismo ético. Os defensores do emotivismo (por exemplo, Ayer e Stevenson) sustentam que nos juízos morais não se afirma ou não se diz nada sobre fatos, propriedades ou qualidades objetivas. Nos juízos morais expressa-se uma atitude emocional subjetiva ou se procura convencer outras pessoas de uma atitude emocional que é nossa (ou provocar no outro determinado efeito emotivo). Por outro lado, os defensores do intuicionismo (por exemplo, Moore) admitem que os juízos morais atribuam propriedades a atos, pessoas ou coisas. Os intuicionistas sustentam que os juízos morais são intuitivos ou autoevidentes, isto é, podemos considerá-los verdadeiros sem qualquer prova empírica ou raciocínio.

A justificação racional de normas e atos morais é algo que sempre foi requerido nas comunidades éticas. Nas sociedades contemporâneas, marcadas pelo desenvolvimento tecnológico, pela globalização e pela diversidade, a justificação racional dos juízos morais tornou-se cada vez mais necessária. A justificação moral do comportamento talvez seja a maior expressão da ética que, como teoria, pode contribuir para a solução de problemas de justificação racional de normas, como se observa nesta crítica:

A justificação racional dos juízos morais é muito pobre; o código moral da comunidade é aceito, em geral, sem necessidade de que a sua aplicação deva ser justificada em cada caso. Porém, à medida que se percorrem novas e amplas fases do desenvolvimento histórico-social da humanidade e a sua moral se eleva e enriquece, e, sobretudo, quando essa adquire já nos tempos modernos um conteúdo humanista, a justificação racional se torna cada vez mais necessária para que possa cumprir mais firmemente a sua função social reguladora. A passagem da moral baseada nos costumes e na tradição para uma moral reflexiva, ou, também, de uma moral heterônoma e sobre-humana para outra autônoma, humanista, evidencia-se na necessidade cada vez maior de uma justificação racional das normas e dos atos morais (Sánchez Vázquez, 1995, p. 218).

Sánchez Vázquez (1995) elencou cinco critérios fundamentais de justificação de normas⁶: a) justificação *social* – numa comunidade em que se verifica a necessidade x ou o interesse y, justifica-se a norma que exige o comportamento adequado; b) justificação *prática* – numa determinada comunidade na qual se verificam as condições necessárias, justifica-se a norma que corresponde a tais condições; c) justificação *lógica* – uma norma justifica-se logicamente se demonstra a sua coerência e não contraditoriedade com respeito às demais normas do código moral do qual faz parte; d) justificação *científica* – dado o nível de conhecimento alcançado pela sociedade, uma norma moral justifica-se cientificamente somente se baseada nesses conhecimentos ou se compatível com eles; e e) justificação *dialética* – uma norma moral justifica-se dialeticamente quando contém aspectos ou elementos que se integram numa moral superior.

Em *Lições sobre ética*, de 1993, Tugendhat renovou a afirmação geral de que a justificação está relacionada com a aprovação e com o conceito do ser-bom “por isso”. Tugendhat (1996) listou as tentativas que julgou mais importantes para a justificação de normas na modernidade: a) a escola empirista, liderada por Hume, tinha a concepção de que a filosofia apenas precisa reunir de modo sistemático o que supostamente todos aprovam e criticam, e abandonar a pretensão de justificação (a pergunta sobre ser-bom é respondida exclusivamente com recurso à efetiva aceitação geral); b) o racionalismo, desenvolvido por Kant, que realizou uma tentativa de dar sentido à ideia de uma justificação absoluta do elemento moral (o ser-bom deve ser fundamentado absolutamente com recurso à Razão – com erre maiúsculo); c) o apelo a um sentimento natural de Schopenhauer – a compaixão, que tem como limite de alcance até aonde pode ir o egoísmo (os juízos morais não têm uma pretensão de justificação; a palavra *bom* desaparece); e d) o contratualismo, com a concepção defendida por Rawls, que resulta de um contrato ideal, no qual todos teriam como base de justificação um pacto implícito, numa situação ideal de igualdade e ignorância.

Parte dos teóricos preocupou-se apenas com a questão da justificação das normas, fossem elas morais, jurídicas ou sociais. Contudo, é possível realizar uma distinção entre dois momentos: o de justificação e o de aplicação. A justificação estaria vinculada à validade da norma; e a aplicação, à sua adequabilidade, distinção examinada mais atentamente por Günther (2011), o qual, apesar de sua ligação acadêmica estreita com Habermas, defende uma tese diferente sobre o papel desempenhado pela razão prática na relação entre normas morais e jurídicas. Para Günther, não é possível abdicar da razão prática:

Günther deduz a racionalidade das normas jurídicas diretamente das normas morais, conforme a estrutura prescritiva da razão prática. Habermas não deduz a validade das normas jurídicas da moralidade, tampouco de uma estrutura prescritiva *a priori*, própria à razão prática. Conforme as teses postuladas a partir de 1992, a prescritividade

⁶ Não é objetivo deste estudo pormenorizar esses critérios, e sim apresentar resumidamente o cerne de cada um.

a posteriori parece inerente à formulação habermasiana da racionalidade comunicativa (Moreira, 2011, p. 2).

O momento de justificação e o da aplicação das normas morais, jurídicas e sociais não são idênticos, haja vista a constante mudança da sociedade (Günther, 2011). Pode-se imaginar que uma norma X foi considerada válida, justa e aplicável, ou seja, foi justificada no ano X e que a mesma norma venha a ser aplicada no ano X+10, por exemplo. Será que no momento da aplicação as razões justificadoras dessa norma ainda estarão de acordo com as tradições culturais daquela comunidade ética para aquele caso concreto?

Para Günther, a solução do problema guarda relação com a possibilidade de compreender a aplicação de normas como uma modalidade de discurso. Utilizar-se do discurso de aplicação como um modo especializado de fundamentar pretensões de validade é uma questão que “deve ter um tom provocativo para qualquer um que reduza o problema da aplicação à faculdade de julgar” (Günther, 2011, p. 35). Assim, para Günther, os discursos de aplicação são capazes de combinar a pretensão de validade de uma norma com o contexto determinado em que ela será aplicada. Em relação aos discursos de aplicação, Günther (2011, p. 38) considera que eles

“recontextualizam” a norma, extraída do seu contexto, quanto à sua validade, à luz de um interesse comum, ligando a sua aplicação à consideração adequada de todos os sinais característicos especiais de qualquer situação nova que surja no espaço e no tempo. Desse modo, emerge uma dinâmica que a cada circunstância acrescenta uma surpreendente quantidade de aspectos, nuances ou mudanças imprevistas ao conteúdo semântico de diversas normas aplicáveis, obrigando a modificações, restrições ou deslocamento de pesos, a fim de, por aproximação, fazer jus à pretensão de uma consideração adequada de todos os sinais característicos.

A posição de Günther está mais alinhada com as atuais teorias da moral, particularmente as interessadas na questão da justiça social, como as de Habermas e Forst, analisados adiante. Assim, o aspecto da aplicação de normas ganha relevância teórica e alinha-se às teorias discursivas do direito e da moral. Para sociedades democráticas, é preciso relacionar as questões de justificação com a validade e aplicação das normas, como sublinhou Günther (2011, p. viii):

Teorias cognoscitivas afirmam que critérios e normas morais reivindicam uma validade, cuja base repousa em razões que podem ser reconhecidas por qualquer pessoa implicada e que, por isso, são capazes de receber a concordância geral. Esta característica as distingue de todas as demais teorias que reduzem a validade ou a importância de critérios e normas morais a expressões do tipo não normativo. Para uma teoria da sociedade, isso significa que a coordenação de ações se dá, no mínimo, também na base

de uma anuência das partes a respeito das razões da atuação, e que ela, por isto, não pode ser descrita exclusivamente a partir de uma perspectiva externa.

Como se demonstrou, o problema da justificação, assunto fundamental na filosofia moral, relaciona-se com a ideia de *justiça* e foi objeto de reflexão de diversos filósofos ao longo do tempo. Porém, foi com a obra de Kant que o problema da justificação adquiriu uma “fisionomia completa e distinta, culminando ao longo do tempo a base para a alternativa teórica padrão à posição de Hume” (Maffettone; Veca, 2005, p. xix).

3 O princípio da justificação em Kant

Na *Crítica da razão prática*, Kant apresenta resposta à pergunta “que devo fazer?” com base em sua investigação da possibilidade da existência de princípios *a priori* do agir humano. Para que fosse possível encontrar o fundamento da ação moral, foi necessário considerar a existência de uma razão pura prática, independente de qualquer outro motivo e capaz de criar por si mesma leis incondicionadas e práticas. A metafísica kantiana fundou-se na primazia da razão prática, aquela em que o agir por dever é que confere moralidade à ação. Esse dever é *a priori* e implica a validade absoluta da lei moral para todo ser racional. O dever não se fundamenta na experiência (*a posteriori*); ele se origina *a priori* na razão pura prática (Dias, 2020).

Vista historicamente, a resposta kantiana pode ser considerada uma verdadeira “revolução copernicana” na ética, caracterizada por uma virada na direção da filosofia do sujeito (Salgado, 2012). A reviravolta na história da ética ocidental realizada por Kant foi marcada pelo abandono da ética clássica da *eudaimonia* (felicidade) em benefício da ética do *dever*. No contexto da ética kantiana, o *dever é o dever moral*⁷, que “é a necessidade de uma ação por respeito à lei” (Kant, 2011, p. 28). A lei a que Kant se refere é a lei moral, que não encontra seu valor no propósito (consequência) que por meio dela se pretende alcançar, mas sim na máxima que a determina. Essa lei é formulada por meio de um imperativo categórico: “age só segundo a máxima que possa ao mesmo tempo querer que ela se torne uma lei universal” (Kant, 2011, p. 51).

Não é objetivo neste momento aprofundar as discussões sobre a relação entre o imperativo moral (imperativo categórico) e os princípios do direito⁸, mas sim registrar que a *lei universal* de que trata o imperativo categórico são as *leis morais*, e que o imperativo categórico é aplicável tanto às leis morais quanto às leis jurídicas, dado que a segunda é

⁷ Quanto à relação entre dever moral e deveres jurídicos, tem-se que “por meio do conceito de dever moral pensa-se uma determinação interna ao sujeito moral, podendo ou não ser ainda acrescida a essa determinação interna uma determinação externa, como no caso dos deveres jurídicos, a que vem também acrescida a coerção externa. De todo modo, pela simples razão de ser dever, é um dever moral, pois todo dever (*Pflicht*) tem origem na autonomia da razão pura prática” (Peres, 2011, p. 106).

⁸ Para uma discussão mais aprofundada, ver Almeida (2009).

uma subclasse da primeira, ao lado das leis éticas (Almeida, 2009). Pode-se verificar na *Metafísica dos costumes* que as leis jurídicas constituem uma subclasse de leis morais:

Em contraste com as leis da natureza, essas leis da liberdade são denominadas *leis morais*. Enquanto dirigidas meramente a ações externas e à sua conformidade à lei, são chamadas de *leis jurídicas*; porém, se adicionalmente requererem que elas próprias (as leis) sejam fundamentos determinantes das ações, são *leis éticas* e então diz-se que a conformidade com as leis jurídicas é a legalidade de uma ação, e a conformidade com as leis éticas é sua moralidade (Kant, 2008, p. 63).

No mesmo sentido, a palavra *normas* no contexto kantiano não exige diferenciação entre normas morais e jurídicas. Segundo Salgado (2012), o próprio Kant demonstra as diferenças entre moral e direito: na primeira, caracterizada pela interioridade, o motivo da ação é a própria lei moral (agir por dever); o segundo, marcado pela exterioridade, desenvolve-se na legalidade ou no agir conforme a norma, quer na coação externa a par da interna, quer na autonomia a par da heteronomia das normas de direito positivo. Contudo, ambas têm como o fundamento comum a liberdade (autonomia). Resumidamente, o

imperativo categórico é o superior de validade do ético em geral, do direito e da moral. O imperativo categórico é, por sua vez, a forma de expressão da lei moral, enquanto essa se refere a um ser racional pertencente ao mundo sensível. A lei moral tem sua origem exclusiva na razão pura prática ou vontade pura, que legisla para si mesma, isto é, sob o pressuposto da liberdade positiva (autonomia) (Salgado, 2012, p. 76).

Kant elege como princípio da moralidade o imperativo categórico; esse é o princípio de justificação (fundamentação) de normas, sejam elas morais, éticas ou jurídicas. A expressão *princípio de justificação* não foi utilizada por Kant, e sim por Habermas e Forst⁹. O ponto que aqui merece destaque na fundamentação de normas no sistema kantiano é seu caráter universal, que se pode verificar na fórmula da lei universal:

A fórmula da lei universal deixa claro que o princípio fundamental da ética (ou moral *lato sensu*) de Kant, o imperativo categórico, é um teste de máximas. Uma máxima, nas palavras do próprio Kant, é o princípio subjetivo da ação, que deve portanto ser distinguida do princípio objetivo, a saber, a lei. A máxima só pode ser convertida em lei se passar no teste do imperativo categórico, isto é, se puder ser universalizada sem contradição (Trivisonno, 2009, p. 197).

⁹ Ver Forst (2010, p. 233).

O caráter universal do princípio de justificação de Kant tem uma dupla face no âmbito da filosofia do direito: a) exerce papel primordial na formulação dos direitos subjetivos, sobretudo de normas que visam garantir e proteger os direitos humanos; e b) é alvo de diversas críticas no âmbito da filosofia moral. Para exemplificar o primeiro ponto, considere-se o art. 4º da *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, de 1789, e o primeiro princípio da justiça de Rawls¹⁰. Segundo Habermas (2003, p. 114), Kant apoiou-se nesse artigo da *Declaração* ao formular seu princípio geral do direito, segundo o qual “toda ação é equitativa, quando sua máxima permite uma convivência entre a liberdade de arbítrio de cada um e a liberdade conforme uma lei geral”. Em ambos os casos verificam-se as ideias de igual tratamento (mesmos direitos) que devem ser garantidos na forma da lei universal e abstrata (Dias, 2020).

Quanto às críticas ao caráter universal do princípio de justificação de Kant, pode-se citar Christine Korsgaard¹¹ e Ernst Tugendhat¹². Para Korsgaard (*apud* Trivisonno, 2015, p. 92), Kant “teria confundido princípios que são gerais em sua aplicação e *prima facie* em sua verdade com normas absolutas e universais”. De modo mais enfático, Tugendhat demonstrou uma verdadeira irritação com Kant em *Lições sobre ética*. Para Tugendhat, embora a explicação de Kant sobre o conteúdo da moral deva ser aceita, sua justificação da moral é inaceitável. Na concepção de Kant, como pessoas praticamente racionais, temos um misterioso “dever” absoluto incrustado em nós, o que, segundo Tugendhat (*apud* Forst, 2011b), contradiz a ideia de autonomia.

A modernidade foi marcada por uma filosofia kantiana na qual a ética encontrava seu fundamento comum na liberdade. A autonomia do sujeito pensante está relacionada com o uso de sua razão própria – o motivo da ação é a própria lei moral (agir por dever), e não as regras exteriores. A fundamentação das normas está vinculada a uma ética do dever, que se utiliza do princípio fundamental da ética de Kant – o imperativo categórico (Salgado, 2012). Todavia, no mundo contemporâneo, a fundamentação das normas, sobretudo do direito, aparece como um *maximum* ético, nos seguintes termos:

Quando certos valores, constituindo um núcleo da constelação axiológica de uma cultura, alcançam a universalidade material reconhecida na consciência ético-jurídica de um povo e a universalidade formal pela sua posição e normatização através da vontade política desse povo, é que adquirem a natureza de direitos (Salgado, 2007, p. 10).

A compreensão da ética como elemento importante para a fundamentação de normas nas sociedades contemporâneas, conforme destaca Salgado (2007), ganha relevância no

¹⁰ “Todos devem ter o mesmo direito ao sistema mais abrangente possível de iguais liberdades fundamentais” (Rawls *apud* Habermas, 2003, p. 114).

¹¹ Ver crítica em Trivisonno (2015, p. 91-97).

¹² Ver crítica em Tugendhat (1996) e Forst (2011b).

âmbito da filosofia moral e jurídica. Nas teorias filosóficas de Habermas e Forst é possível verificar a relevância da ética nas suas investigações sobre moral, direito e justiça, como se demonstra a seguir.

4 O princípio da justificação em Habermas

Segundo Habermas (2003), a modernidade inventou o conceito de razão prática como faculdade subjetiva, ao transpor os conceitos aristotélicos para as premissas da filosofia do sujeito. Foi na modernidade que ocorreu o desenraizamento da razão prática, ou seja, seu desligamento das formas de vida culturais e das ordens de vida política. Assim, foi possível relacionar a razão prática com a felicidade, que se refere ao modo individualista e à autonomia do indivíduo que agora, como sujeito privado, pode assumir diversos papéis na sociedade civil, no Estado e no mundo (Habermas, 2003).

No entanto, as sociedades modernas tornaram-se cada vez mais complexas, e a ideia de sociedade composta de indivíduos fundiu-se à ideia de sociedade centrada no Estado. Nesse novo contexto, perderam-se os vestígios do normativismo do direito racional; a filosofia do sujeito implodiu a figura da razão prática, dificultando cada vez mais a fundamentação dos conteúdos normativos na teleologia da história, na constituição do homem ou nas tradições bem-sucedidas. Esses são os motivos que levam Habermas (2003, p. 19) a traçar seu próprio caminho, “lançando mão da teoria do agir comunicativo: substituo a razão prática pela razão comunicativa. E tal mudança vai muito além de uma simples troca de etiqueta”.

A substituição de uma razão prática por uma razão comunicativa, operada por Habermas desde sua *Teoria do agir comunicativo*, está diretamente relacionada com o fundamento da normatividade. Se em Kant a normatividade foi fundamentada *a priori* na razão prática, em Habermas a normatividade passou a ser uma prescrição *a posteriori* (Dias, 2020). Habermas (2003, p. 142) procede a uma reconfiguração do princípio moral do imperativo categórico kantiano, que é substituído pelo princípio do discurso: “São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”.

Trata-se de um princípio moral discursivo, que pode ser utilizado para justificar normas morais ou jurídicas, estas últimas justificadas com o auxílio do princípio da democracia¹³. O princípio do discurso elaborado por Habermas no contexto de sua ética discursiva passou a ser capaz de justificar a validade normativa na modernidade, na qual as fundamentações tradicionais ou metafísicas não são universalmente aceitáveis (Forst, 2009).

Para Habermas (1985), a ética clássica preocupava-se com as questões da “vida boa”. A ética kantiana, em contrapartida, cuida apenas das questões relacionadas à ação correta

¹³ Para um maior aprofundamento sobre o princípio da democracia, consulte Habermas (2003, p. 139-168), Trivisonno (2009, p. 206-212) e Dias (2020, p. 95-118).

ou justa. Para Habermas, a ética kantiana é, ao mesmo tempo, deôntica, cognitivista e formalista. Ela é deôntica pela sua intenção de justificar a ação humana com base em normas ou mandamentos que tenham correção normativa; é cognitivista, pois a correção normativa almejada é uma pretensão de validade análoga à verdade; e é formalista, pois todos os seres humanos devem ser capazes de querer aquilo que é moralmente justificado por meio de um imperativo categórico (Habermas, 1985).

Na sua ética do discurso, Habermas (1991) transfere o papel de um princípio de justificação que o imperativo categórico havia assumido para o procedimento da argumentação moral. Na ética discursiva habermasiana, o imperativo categórico kantiano é substituído por um novo método de argumentação, o princípio *D*:

as únicas normas que têm o direito a reclamar validade são aquelas que podem obter a anuência de todos os participantes envolvidos num discurso prático. O imperativo categórico desce ao mesmo tempo na escala, transformando-se num princípio de universalização *U*, que nos discursos práticos assume o papel de uma regra de argumentação: no caso das normas em vigor, os resultados e as consequências secundárias, provavelmente decorrentes de um cumprimento geral dessas mesmas normas e a favor da satisfação dos interesses de cada um, de poder ser aceito voluntariamente por todos (Habermas, 1991, p. 16).

Sem aprofundar as discussões sobre a ética do discurso, pode-se apenas destacar a inserção do princípio de universalização *U*¹⁴ na fundamentação de uma ética do discurso¹⁵. Habermas denomina *ética do discurso* o método de argumentação para avaliar normas com base num princípio moral (o princípio *D*) fundamentado em um princípio de universalização *U*. Em *Moral e moralidade (Moral und Sittlichkeit)*, Habermas (1985) deixou claro que sua ética (*Ethik*) é *universalista*, por não se ocupar apenas de uma cultura ou época específica.

A reformulação teórica habermasiana da ética kantiana propôs um princípio moral capaz de avaliar normas que podem ser consideradas válidas e que sejam observadas e aceitas livremente por todos. No entanto, Habermas (1985, p. 1.041, tradução nossa) está ciente dos desafios e dificuldades de propor uma ética universal que não “reflita apenas os preconceitos do centro-europeu adulto, branco, masculino e educado na burguesia de hoje”.

Pode-se afirmar que Habermas alterou a fórmula do imperativo categórico kantiano para tentar atender aos desafios e dificuldades da sociedade contemporânea? Certamente não. O princípio do discurso de Habermas “pode ser visto como uma *nova versão* do princípio de universalização de Kant” (Trivisonno, 2009, p. 197, grifo nosso). Ele se refere a normas

¹⁴ Trata-se de uma regra de argumentação que possibilita o acordo em discursos práticos sempre que as matérias possam ser regradas no interesse igual de todos os concernidos; ver Habermas (2013, p. 86).

¹⁵ Para uma fundamentação da ética do discurso, ver Habermas (2013, p. 61-142).

de ação, é aplicável às questões práticas em geral, que dizem respeito ao agir humano e podem ser decididas racional e imparcialmente. Nesse sentido, a

teoria discursiva da moral busca *reconstruir*, por meio de uma teoria da argumentação, o “fato da razão” de Kant, para reformular o conceito moral de autonomia de modo intersubjetivo-procedimental e possibilitar uma “construção” de normas, para usar o conceito de Rawls, que evita o problema de uma situação contratual hipotética, bem como não abandona a pretensão de validade universal dessas normas. Os estágios dessa teoria consistem, segundo Habermas, numa reconstrução dos pressupostos argumentativos da fundamentação de normas que leva à formulação do *princípio do discurso*, que, como *princípio da moral* ou da *democracia*, serve para fundamentar normas (em cada caso distinto) sob condições de argumentação mútua e não coercitiva (Forst, 2010, p. 233, grifos nossos).

Segundo Habermas, o princípio do discurso precisa especializar-se quando se relaciona com o direito. O princípio do discurso especifica-se no princípio moral e no princípio da democracia, tese sustentada por Habermas com divergências teóricas. A fundamentação inicial foi utilizada por ele durante sua palestra sobre direito e moral ministrada nas *Tanner Lectures*, em Harvard, quando defendeu que direito e moral se complementam, realizando um verdadeiro entrelaçamento de moral e direito. Mais adiante, Habermas (2003) apresenta sua tese sobre a sua teoria do direito e da democracia em *Direito e democracia*, de 1992, que consiste na afirmação de que o princípio do discurso é normativamente neutro em relação tanto à moral quanto ao direito (Dias, 2020)¹⁶.

A neutralidade moral do princípio do discurso foi alvo de críticas severas, notadamente de Karl-Otto Apel (*apud* Moreira, 2004, p. 197), que acredita não ser “possível que o princípio do discurso seja, ao mesmo tempo, a base normativa de toda a filosofia prática e ainda moralmente neutro”; em *Dissolução da ética do discurso* Apel apresentou sua crítica à tese de Habermas de um princípio do discurso moralmente neutro¹⁷. O projeto de uma ética do discurso que o unia a Habermas foi dissolvido definitivamente, principalmente devido à fundamentação sobre o princípio do discurso moralmente neutro em *Direito e democracia* (Trivisonno, 2009).

As sociedades contemporâneas são marcadas pelos fenômenos do multiculturalismo e da globalização, o que exige novas reflexões sobre questões teóricas e normativas. Nesse contexto, Habermas (2018) analisa em *A inclusão do outro*, entre outras questões, as concepções normativas da democracia e da política deliberativa. O pluralismo de planos de vidas individuais e de formas de vida culturais exige uma compreensão reflexiva de práticas

¹⁶ Os fundamentos teóricos que levaram à mudança operada no entendimento de Habermas sobre a relação entre direito e moral podem ser verificados em *A relação entre direito e moral em Jürgen Habermas* (Dias, 2020).

¹⁷ Ver mais em *Dissolução da ética do discurso?* (Apel, 2004).

sociais de justificação com a participação de todos. Ao utilizar-se da sua teoria da ação comunicativa para justificar normas, Habermas (2018, p. 16) fornece “uma interpretação intersubjetiva do imperativo categórico preservando o teor cognitivo da moralidade ao vincular a validade normativa a uma prática de justificação em discursos práticos situados no interior da realidade social”.

5 O princípio da justificação em Forst

Forst elaborou seu projeto de uma teoria da justiça na obra *Contextos da justiça*, fruto de sua tese de doutorado defendida em 1993 no Departamento de Filosofia da Universidade Johann Wolfgang Goethe, em Frankfurt, sob a orientação de Habermas. No contexto das investigações sobre a justiça, seguindo a tradição kantiana, Forst apresenta sua versão do princípio da razão prática e do princípio da justificação, segundo os quais a validade de normas pode ser fundamentada (justificada).

Para Forst (2010, p. 107), segundo o princípio da razão prática, “somente podem reivindicar validade universal aquelas normas justificadas recíproca e universalmente”. Aqui a *razão prática* é entendida num sentido não metafísico, e não deve ser entendida como “fonte de autoridade para normas morais, mas sim como capacidade de pessoas ‘razoáveis’ fornecerem ‘boas’ razões para normas (legitimadoras da ação) em cada um dos contextos apropriados” (Forst, 2010, p. 107). Forst destaca, dentre as abordagens kantianas, o construtivismo de O’Neill (1989) e a teoria discursiva de Habermas, nos quais

a razão prática é uma razão crítica, *que se justifica*, que aceita os princípios como fundamentados apenas quando são justificados universalmente – no “uso público da razão” (O’Neill, 1989, p. 37) ou na argumentação sem coerção, não distorcida (Habermas) entre pessoas livres e iguais. Aqui está implícito um conceito kantiano de *pessoa moral* livre e igual: pessoas são consideradas como fins ao lhes ser assegurado o direito (“à justificação”) de reivindicar razões para as ações que as atingem – e o dever de justificar-se por meio de razões universais (O’Neill, 1989, p. 113 s. e 127) (Forst, 2010, p. 230-231).

Com base nesses argumentos sobre a nova versão do conceito de *razão prática*, Forst (2010, p. 231) julga “possível uma reformulação procedimental do imperativo categórico kantiano”. Para o autor, as normas morais devem sempre ser justificadas em contextos intersubjetivos e “devem se apoiar em razões que não terminam em contextos particulares: ao contrário dos valores éticos, normas morais não valem apenas *para nós*” (Forst, 2010, p. 231). Nesse ponto, cabe destacar a diferença entre ética e moral para Forst. Seguindo Habermas, ele acredita que a ética diz respeito ao autoentendimento coletivo consciente de tradições e valores, daquilo que é bom para o grupo; diferentemente, a moral está relacionada com interesses de todos os seres humanos, com o que é bom para a humanidade (Dias, 2023).

Para Forst, a distinção entre ética e moral é decisiva para compreender seu princípio de justificação¹⁸. A justificação de normas válidas universalmente pressupõe a vinculação a dois argumentos: o da reciprocidade e o da universalidade. Segundo o argumento da reciprocidade, razões só serão morais quando justificadas de modo recíproco, ou seja, “quando a pessoa ‘A’ não exige da pessoa ‘B’ mais do que ela mesma está disposta a conceder, e quando ‘B’ não pode rejeitar essa exigência por meio da remissão a uma descrição unilateral da situação” (Forst, 2010, p. 55). Além disso, de acordo com o argumento da universalidade, as razões “podem ser justificadas tendo como referência o interesse de todos os atingidos e podem ser aceitas por todos com boas razões” (Forst, 2010, p. 55-56).

A análise dos conceitos apresentados permite verificar que, para Forst, o argumento da reciprocidade guarda estreita ligação com o conceito de ética; e o argumento da universalidade, com o conceito de moral. Em seu princípio de justificação, ele deu maior ênfase à reciprocidade (ética) do que Habermas havia dado em sua ética do discurso, a qual precisa ser analisada com o argumento da universalidade (moral). Para Forst (2001), quando bem compreendidos, os critérios de reciprocidade e universalidade permitem uma distinção: por um lado, normas morais gerais justificáveis e, por outro, valores éticos que não podem ser generalizados dessa maneira, mas podem ser justificadamente considerados valores que orientam as pessoas em muitas áreas de suas vidas. Sobre os conceitos de ética e moral utilizados em seu princípio de justificação, Forst (2001, p. 197, tradução nossa) esclarece:

Em disputas sobre a validade de uma norma moral, no entanto, é necessário aceitar ou rejeitar razoavelmente uma reivindicação normativa que outros fazem ao empregar os critérios de reciprocidade e universalidade. Aqui as reivindicações normativas devem ter uma força categórica. Assim, enquanto em questões éticas, em última análise, é você (em qualquer nível “superior”) quem decide sobre a direção de sua vida, em questões morais são os outros a quem você deve boas razões. Aqui as razões só são boas se ultrapassarem o que chamo de limiar da reciprocidade e universalidade que constitui uma fronteira entre diferentes “contextos de justificação” normativos, por assim dizer¹⁹.

O destaque da ética (reciprocidade) no princípio de justificação de normas em Forst pode ser considerado a principal transformação na versão original do imperativo categórico kantiano. A *justificação ética* é, para Forst (2011a, p. 65, tradução nossa), um conceito

¹⁸ Segundo Forst (2018, p. 142), “na terminologia conceitual kantiana, esse *direito à justificação* – e o respectivo dever – é um imperativo categórico”.

¹⁹ No original: “In disputes about the validity of a moral norm, however, one is required to reasonably accept or reject a normative claim that others make by employing the criteria of reciprocity and generality. Here normative claims must have a categorical force. Thus, whereas in ethical matters it is ultimately you (on whatever ‘higher’ ground) who decides about the direction of your life, in moral matters it is others to whom you owe good reasons. Here reasons are only good ones if they cross what I call the threshold of reciprocity and generality that constitutes a boundary between different normative ‘contexts of justification,’ so to speak”.

tridimensional²⁰ – envolve aspectos subjetivos, intersubjetivos e objetivos de avaliação: “a questão do bem ‘para mim’ se confunde com a questão do bem ‘para nós’ e está sempre ligada à reflexão sobre o bem ‘em si’”. Diferentemente de Kant, para Forst (2011b, p. 54, tradução nossa), “o único fundamento possível da obrigação é o *outro* ser humano cuja ‘humanidade’ exige respeito incondicional, simplesmente porque ele ou ela é um ser humano”.

A justificação de normas numa concepção de justiça política e social de Forst pressupõe um procedimento, uma construção dialógica das normas. Para Forst (2001), deve haver um princípio de justificação intersubjetiva de normas que podem, com boas razões, reivindicar ser recíprocas e universalmente válidas. Dessa maneira, para que sejam consideradas válidas, as normas devem ser justificáveis por razões que possam ser aceitas igualmente por todos os cidadãos como pessoas livres e iguais. Sobre essa relação entre justificação e validade, Forst (2001, p. 196, tradução nossa) esclarece que a

esfera da justificação deve ser idêntica à esfera da validade de uma norma. Isso não significa que não possa haver norma válida até que todos estejam realmente convencidos a concordar, pois sempre haverá pessoas que não querem comprometer seus pontos de vista e interesses; ao contrário, significa que a validade de uma norma é insuficientemente estabelecida enquanto houver reconvenções que possam ser levantadas e justificadas de maneira recíproca e universal²¹.

Forst (2011b, p. 48-50, tradução nossa) afirma que com a ética do discurso Habermas e Karl-Otto Apel realizaram uma “reformulação da ética kantiana” e que com seu princípio da justificação recíproca e universal “a solução do problema da normatividade agora parece estar ao nosso alcance”. Para o autor, um dos problemas centrais da filosofia kantiana é explicar a normatividade da lei moral de maneira que fique claro o que fornece a um indivíduo razões práticas para agir moralmente. E, como foi demonstrado, para Forst (2011b, p. 55) o problema central é que Kant desconsiderou a relação constitutiva com os *outros* como “um fato da razão prática”, e levou em conta apenas a relação consigo mesmo. Para Forst (2011b, p. 55, tradução nossa), “a moralidade está, em primeiro lugar, preocupada com a dignidade de *outras* pessoas”.

As sociedades contemporâneas são marcadas por profundos conflitos éticos, religiosos e culturais (Forst, 2001). Para Forst (2018), os seres humanos serão sempre participantes de uma multiplicidade de práticas sociais de justificação, o que ocorre em determinados espaços sociais. Em *Contextos da justiça*, o autor distingue quatro contextos normativos numa comunidade: o ético, o jurídico, o político e o moral. Na investigação de *Contextos*

²⁰ Ver Forst (2011a).

²¹ No original: “The realm of justification must be identical with the realm of the validity of a norm. This does not mean that there can be no valid norm until everybody has actually been convinced to agree, for there will always be people who do not want to compromise their views and interests; rather, it means that a norm’s validity is insufficiently established as long as there are counterclaims that can reciprocally and generally be raised and justified”.

da *Justiça*, fica evidente que Forst se concentra na ética e em sua relação com o direito, a política e a moral para desenvolver as discussões sobre a “problemática da diferenciação entre valores éticos e normas morais” (Forst, 2010, p. 43).

6 Conclusão

Iniciou-se o artigo com a apresentação da hipótese de que o princípio de justificação kantiano teria sofrido alterações teóricas no âmbito da teoria crítica contemporânea.

Em seguida, expôs-se o conceito de *justificação* no âmbito da filosofia moral e a importância da justificação de normas no contexto das sociedades complexas contemporâneas. Também foram revisados alguns dos modelos teóricos propostos com a finalidade de auxiliar na prática da justificação de normas, sejam ela morais, jurídicas ou sociais.

Na seção 3, apresentaram-se os conceitos de *razão prática* e de *imperativo categórico* na filosofia moral de Kant; eles serviram de base para as novas teorias sobre a fundamentação de normas na sociedade contemporânea, com o objetivo de investigar as transformações sofridas por esses conceitos na filosofia moral e do direito, particularmente em Habermas e Forst.

Na seção seguinte, foi apresentada a transformação de uma razão prática numa razão comunicativa operada por Habermas, com esteio na crítica da moralidade kantiana. Essa guinada permitiu a Habermas introduzir seu princípio do discurso no procedimento de fundamentação de normas. Para ele, a ética refere-se ao que é bom para o indivíduo ou para o grupo, isto é, diz respeito ao autoentendimento coletivo consciente de suas tradições e valores. A ética de Habermas – a ética do discurso – é um procedimento moral capaz de auxiliar na fundamentação de normas válidas, esteja ela fundada na moral, em questões pragmáticas ou ético-políticas. Na relação entre o conceito de ética habermasiano e o direito, verificou-se que o segundo funciona como um *medium*, capaz de fundamentar normas válidas por meio de um procedimento comunicativo. Essas normas, por vezes, refletem os valores, tradições e anseios de um grupo, ou seja, de determinada comunidade ética.

Na quinta seção, apresentou-se o conceito de razão prática e o princípio de justificação recíproca e universal de Forst. A versão original do imperativo categórico kantiano foi reconfigurada pela atribuição de maior ênfase à ética (reciprocidade) do que Habermas havia feito com seu princípio do discurso no âmbito da ética discursiva.

Dados esses argumentos, pode-se concluir que os conceitos *razão prática* e *princípio de justificação* têm fundamentações teóricas distintas para Habermas e Forst. Contudo, ambos apresentam um aspecto semelhante: o princípio de justificação de normas cria um procedimento que respeita tanto os hábitos e costumes de um grupo, almejando o bem da comunidade ética, quanto os valores morais universais, visando ao que é bom para todos. As transformações no procedimento de justificação de normas realizadas por Habermas e Forst tiveram a intenção de adequar-se às novas demandas de justificação das sociedades

contemporâneas caracterizadas pelos fenômenos do multiculturalismo e da globalização, em que os conflitos éticos, religiosos e culturais são cada vez mais acentuados.

Os modelos teóricos sobre a questão da justificação são os mais diversos. Como foi visto, desde a filosofia antiga até a contemporânea, o problema da justificação permeou os estudos sobre filosofia moral, com marcante reflexo nas teorias da justiça. Os diferentes conceitos de *razão prática* e *princípio de justificação* de Habermas e de Forst, por exemplo, auxiliam na compreensão ou mesmo na crítica da teoria da justiça de Forst. A influência habermasiana em seus trabalhos ocorre não somente por Habermas ter sido seu orientador e mestre, mas principalmente pelo foco no estudo de um procedimento de justificação de normas. As reflexões apresentadas neste artigo podem servir de base para novas investigações sobre justificação (ou justiça), uma vez que demandam a compreensão do princípio de justificação e do entrelaçamento dos conceitos de ética, moral, direito e política.

Referências

ALMEIDA, Guido Antônio de. Kant e o princípio do direito. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes (coord.). *Kant e o direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009. p. 359-374.

APEL, Karl-Otto. Dissolução da ética do discurso? In: MOREIRA, Luiz (org.). *Com Habermas, contra Habermas: direito, discurso e democracia*. Tradução de Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004. p. 201-321.

DIAS, Saulo de Tarso Fernandes. *A relação entre direito e moral em Jürgen Habermas*. São Paulo: Dialética, 2020.

_____. Dois conceitos de ética e alguns de seus reflexos na filosofia do direito. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 60, n. 239, p. 189-206, jul./set. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p189. Acesso em: 16 ago. 2024.

FERREIRA, Maria Aparecida Brochado. Ética. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes (coord.). *Dicionário de teoria e filosofia do direito*. São Paulo: LTr, 2011. p. 183-188.

FORST, Rainer. A ordem normativa da justiça e da paz. In: _____. *Justificação e crítica: perspectivas de uma teoria crítica da política*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2018. p. 123-155.

_____. *Contextos da justiça: filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. Ethics and morality. In: _____. *The right to justification: elements of a constructivist theory of justice*. Translated by Jeffrey Flynn. New York: Columbia University Press, 2011a. p. 62-78.

_____. Jürgen Habermas: facticidade e validade. In: FRANKENBERG, Günter; MOREIRA, Luiz (org.). *Jürgen Habermas, 80 anos: direito e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 179-193.

_____. Moral autonomy and the autonomy of morality: toward a theory of normativity after Kant. In: _____. *The right to justification: elements of a constructivist theory of justice*. Translated by Jeffrey Flynn. New York: Columbia University Press, 2011b. p. 43-61.

_____. Tolerance as a virtue of justice. *Philosophical Explorations: an international journal for the philosophy of mind and action*, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 193-206, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1080/10002001098538716>.

FRANKENA, William K. *Ética*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. (Curso moderno de filosofia).

- GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. Tradução de Claudio Molz. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. (Biblioteca forense de direito internacional).
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.
- _____. *Comentários à ética do discurso*. Tradução de Gilda Lopes Encarnação. Lisboa: Instituto Piaget, 1991. (Pensamento e filosofia, 52).
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido Antônio de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013. (Biblioteca tempo universitário, 84).
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1. (Biblioteca tempo universitário, 101-102).
- _____. *Moral und Sittlichkeit: Hegels Kantkritik im Lichte der Diskursethik*. *Merkur*, [s. l.], v. 39, n. 442, p. 1.041-1.052, Dez. 1985.
- KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes: contendo a doutrina do direito e a doutrina da virtude*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. rev. Bauru: Edipro, 2008. (Série clássicos Edipro).
- _____. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2011. (A obra-prima de cada autor, 111).
- MAFFETONE, Sebastiano; VECA, Salvatore (org.). *A ideia de justiça de Platão a Rawls*. Tradução de Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e direito).
- MOREIRA, Luiz. Direito, procedimento e racionalidade. In: _____ (org.). *Com Habermas, contra Habermas: direito, discurso e democracia*. Tradução de Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004.
- _____. Introdução à edição brasileira. In: GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. Tradução de Claudio Molz. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 1-5. (Biblioteca forense de direito internacional).
- NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. (Filosofia passo-a-passo, 47).
- O'NEILL, Onora. *Constructions of reason: explorations of Kant's practical philosophy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.
- PERES, Daniel Tourinho. Dever moral. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes (coord.). *Dicionário de teoria e filosofia do direito*. São Paulo: LTr, 2011.
- SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.
- _____. *A ideia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Ética*. Tradução de João Dell'Anna. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- THÉVENOT, Laurent. Justificação. In: CANTO-SPERBER, Monique (org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. Tradução de Ana Maria Ribeiro-Althoff et al. 2. ed. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2013. (Coleção ideias dicionários).
- TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes. A relação entre direito e moral: Kant e Habermas. In: FRANKENBERG, Günter; MOREIRA, Luiz (org.). *Jürgen Habermas, 80 anos: direito e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 195-218.
- _____. O rigorismo na ética de Kant e a situação ideal do discurso de Habermas: um ensaio comparativo. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; MERLE, Jean-Christophe. *A moral e o direito em Kant: ensaios analíticos*. 2. ed. ampl. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2015.

TUGENDHAT, Ernst. *Lições sobre ética*. Tradução de grupo de doutorandos do curso de pós-graduação em filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul. Petrópolis: Vozes, 1996.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional

Free Public Higher Education: an Analysis of the Positions of the Brazilian National Congress

Paulo Meyer Nascimento¹

Luiz Ricardo Cavalcante²

Resumo

Este trabalho analisa a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado quanto às proposições legislativas que envolvem a gratuidade no ensino superior público. O trabalho ampara-se em reexame bibliográfico que resume os argumentos contrários e favoráveis a ela. Investiga-se a tramitação de 24 proposições que entre 1995 e 2022 trataram da gratuidade e que envolveram cobrança de encargos educacionais, retribuição mediante serviço social obrigatório, contribuições de egressos ou destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em instituições de educação superior privadas; nenhuma delas chegou a ser aprovada em sua Casa de origem. Conclui-se que não há evidências de que a introdução de algum tipo de contrapartida à gratuidade no ensino superior público estaria enfrentando resistências progressivamente menores no Congresso Nacional.

Palavras-chave: educação superior; gratuidade em estabelecimentos oficiais; emendas à Constituição; processo legislativo; Brasil.

Abstract

This paper examines how the Brazilian National Congress has positioned itself regarding legislative proposals involving free public higher education. The work is supported by a bibliographic review that summarizes the arguments for and against it. The processing

¹ Paulo Meyer Nascimento é doutor em Economia pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor dos programas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado profissional) da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, Brasília, DF, Brasil. E-mail: paulo.nascimento@fgv.br

² Luiz Ricardo Cavalcante é doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor do programa de mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

of 24 proposals that addressed it between 1995 and 2022 is investigated, involving the collection of educational fees, retribution through mandatory social services, contributions from graduates or the allocation of public resources for the granting of scholarships and similar in private higher education institutions; none of them was approved in their original chamber. It is concluded that there is no evidence that the introduction of some type of counterpart to free public higher education would be facing progressively less resistance in the National Congress.

Keywords: higher education; free public institutions; amendments to the Constitution; legislative process; Brazil.

Recebido em 18/12/23

Aprovado em 20/3/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

O art. 206, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) estabelece como princípio a gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos. Esse preceito – lido em conjunto com o *caput* do artigo precedente (Brasil, [2024], art. 205), que define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, e com o *caput* do art. 6º, que atribui *status* de direito social à educação no Brasil – pode dar ensejo a linhas de argumentação que colocam a gratuidade do ensino superior público em estabelecimentos oficiais como cláusula pétreia da CRFB.

Conclusões em sentido contrário são plausíveis tendo a própria CRFB como bússola. Seria possível argumentar, por exemplo, que a extensão do direito de todos à educação é definida pelo art. 208, I, que impõe como dever do Estado garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Brasil,

³ NASCIMENTO, Paulo Meyer; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 139-162, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p139

⁴ Nascimento, P. M., & Cavalcante, L. R. (2025). Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 139-162. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139

[2024]). Com base nesse preceito, poder-se-ia argumentar que, por não entrar no escopo da formação compulsória do indivíduo, a educação superior seja eletiva e, assim, não haveria imposição constitucional de o Estado garantir vaga para matrícula nesse nível de ensino⁵. Isso afastaria, pois, a gratuidade de cursos superiores ministrados por estabelecimentos oficiais do rol de direitos e garantias individuais aos quais o art. 60, § 4º, IV, da CRFB veda a possibilidade de serem objeto de emenda constitucional.

Até o momento da conclusão do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal (STF) não fora instado a pronunciar-se sobre a tese de que seria cláusula pétrea a gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino, embora no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 597.854 (Brasil, 2017) ele tenha exarado decisão em que delimita o alcance do art. 206, IV, no âmbito do ensino superior, a cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*; dessa forma, liberar-se-ia a cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos de formação inicial e continuada (FIC), em cursos sequenciais e em cursos de pós-graduação *lato sensu*⁶.

Além desse embate jurídico, os mais diversos argumentos de cunho econômico, filosófico, político e sociológico reforçam tanto a defesa da manutenção da gratuidade quanto a introdução de algum tipo de contrapartida a compensar ou a restituir ao menos parte dos custos incorridos pelo Estado na formação superior do indivíduo. Pender para um lado ou para o outro tem mais a ver com visões acerca do papel do Estado e do alcance dos direitos e garantias individuais do que com modelos empíricos que indubitavelmente apontem um “caminho correto”.

Esse debate evidentemente repercute no Congresso Nacional, que nas últimas décadas tratou da gratuidade do ensino superior público em propostas de emenda à Constituição (PECs) e projetos de lei. A discussão fundamenta-se numa série de debates técnicos sobre o financiamento da educação, o orçamento das instituições públicas de educação superior, o equilíbrio fiscal e as formas de cobrança sem penalização dos estratos socioeconômicos mais vulneráveis da população. Trata-se de um tema sensível, que costuma permear de reações emocionais o debate técnico. Tanto os argumentos técnicos quanto os argumentos emocionais se refletem na postura do Congresso Nacional sobre o tema.

Com efeito, o Congresso pode ser visto como caixa de ressonância da percepção da sociedade sobre temas variados, especialmente quando a discussão trata de reformas que envolvem grandes mudanças. Sobretudo no campo da educação e da saúde, estudo de Gomes e Martins (2016) sugere que o Congresso Nacional tem desempenhado ora papel de agente transformador ora papel de arena de debates, mostrando-se ao mesmo tempo ativo, reativo, colaborativo e inovador.

⁵ Isso já se verifica na prática: 77,5% das matrículas de nível superior registram-se em estabelecimentos privados de ensino (Inep, 2022).

⁶ Em consonância com a legislação em vigor (em especial, o art. 3º, § 1º, da Portaria do MEC nº 270, de 29/3/2012), o termo *encargos educacionais* remete, neste trabalho, às parcelas de mensalidades, semestralidades e anuidades pagas à unidade de ensino.

Dadas essas premissas, o objetivo deste trabalho é analisar a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado em relação às proposições legislativas que envolvem a gratuidade no ensino superior público. Verifica-se quão atrativa (ou não) se tem tornado para o Parlamento a ideia de permitir algum tipo de coparticipação ou de compensação de estudantes (ou de ex-estudantes, a depender da proposição legislativa) no financiamento de instituições públicas de educação superior. Do ponto de vista metodológico, o trabalho ampara-se: a) na seleção de uma amostra de proposições que tratam da gratuidade do ensino superior público; e b) na análise de sua tramitação ao longo do período entre 1995 e 2022. Com base na aparente tendência a uma composição cada vez mais favorável no Congresso Nacional à redução da presença do Estado na economia – ver, por exemplo, Marques (2019) e Saviani (2021) –, a hipótese central é que a instituição de algum tipo de contrapartida teria enfrentado resistências progressivamente menores.

O trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução. Na seção 2, com base em revisão bibliográfica, resumem-se os argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior. A metodologia de pesquisa é o objeto da terceira seção, e os resultados são apresentados e discutidos na seguinte. Na quinta seção expõem-se as principais conclusões.

2 Argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais

Dado o escopo do artigo, é necessário levantar os principais argumentos contrários e favoráveis ao fim da gratuidade irrestrita em cursos superiores mantidos por estabelecimentos oficiais, com o intuito de situar melhor o debate político em torno do tema, compreendendo suas nuances e sua eventual compatibilidade ou não com um argúvel direito fundamental à formação superior.

Quem entende ser a educação um direito costuma argumentar que a ação do Estado em prol da sua garantia não deve ser circunscrita à letra fria da lei (Robeyns, 2006); reconhece-se a educação superior como uma das muitas formas possíveis de educação pós-escolar, a ser restrita apenas pela exigência de um nível acadêmico mínimo de preparação (McCowan, 2020)⁷. Assim, independentemente do alcance do direito no arcabouço legal, seriam indispensáveis políticas públicas que buscassem garantir sua efetivação para cada pessoa com condições acadêmicas e interesse em cursar uma faculdade e, especialmente, que impulsionassem a participação de segmentos populacionais historicamente sub-representados nesse nível de formação.

⁷ Varia bastante o que se entende por “nível acadêmico mínimo de preparação”. Em alguns países, entre os quais o Brasil, as instituições públicas de ensino superior são seletivas e moldam a exigência mínima para ingresso à demanda que recai sobre cada uma delas. Em outros países, como a Argentina, o certificado de conclusão do ensino médio é condição suficiente para ingressar em qualquer curso superior mantido por estabelecimentos oficiais.

Em boa medida, a visão da educação como direito individual coaduna-se com a visão de Nussbaum (2003): a educação como indispensável para a dignidade humana e para o desenvolvimento das pessoas e das comunidades onde vivem. Na tipologia de Drèze e Sen (2002), a educação pode ser vista tanto como algo intrinsecamente importante quanto como um instrumento que torna possível suprir outras necessidades ou atingir outros objetivos.

O primeiro caso abrange situações em que se busca um conhecimento pela simples satisfação em obtê-lo (Robeyns, 2006). O segundo remete justamente ao valor instrumental da educação. Este pode ser: a) de caráter eminentemente econômico, quando a educação dota a pessoa de conhecimentos, competências e habilidades valoradas no mundo do trabalho, de forma a impactar direta e positivamente sobre o padrão de vida dela e de sua família; ou b) de caráter mais geral, não necessariamente econômico, valor que se materializa, por exemplo, em maior coesão social e ampliação da liberdade política e religiosa, como também em maior capacidade individual de comunicação e de mobilização, ou de maior atenção à saúde, a sua e a de seus pares. Expandindo para a coletividade o valor instrumental do caráter econômico da educação, o crescimento econômico tende a demandar uma população cada vez mais escolarizada.

O valor instrumental atribuído à educação pela linha da abordagem das capacidades humanas aproxima-a da teoria do capital humano. Obras como as de Schultz (1963) e Becker (1964) enfatizavam o crescimento da produtividade e da eficiência como resultado de investimentos em educação e formação continuada – ou seja, construíram as fundações da teoria do capital humano sobre o valor instrumental de caráter eminentemente econômico da educação. Não obstante, esse ramo da literatura econômica já reconhecia que a educação também costuma gerar benefícios não econômicos, tanto para quem dela usufrui diretamente, quanto para toda a sociedade, abrangendo o que Amartya Sen e outros tomam como valor instrumental da educação. A rigor, ambas as abordagens teóricas enfatizam os direitos e liberdades individuais, embora amiúde se distinga entre o individualismo ético, implícito no uso da liberdade individual na óptica da abordagem das capacidades humanas, e o individualismo ontológico, implícito na teoria do capital humano (Tikly; Barrett, 2011).

Em que base, pois, se situam a defesa e a contestação da gratuidade no ensino superior público? Nenhuma das visões aqui expostas permite inferir categoricamente como recomendação de política que cursos superiores sejam necessariamente ministrados por estabelecimentos oficiais, com vagas suficientes para atender a toda e qualquer demanda e sem custo direto algum a incidir sobre quem neles se matriculam. Mesmo a visão de educação como direito não remete obrigatoriamente a essas condições de oferta, visto que em tese o direito pode ser garantido pelo Estado de diversas formas, que vão desde a oferta universal e gratuita até o financiamento (por meio de bolsas ou crédito estudantil, por exemplo) de custos diretos e indiretos envolvidos na formação superior para públicos com maiores restrições financeiras para fazê-lo por conta própria.

A defesa da gratuidade, no Brasil e alhures, usualmente se assenta na visão da educação como direito e na visão da educação como capacidade humana indispensável para o

desenvolvimento e para uma vida digna. São também argumentos usuais em prol de um papel ativo do Estado na provisão direta de cursos superiores e no financiamento a estudantes os desencontros entre a provisão privada e o interesse público em setor tão sensível e estratégico como é a educação, a existência de assimetrias e a insuficiência de garantias que afastam os mercados de capitais do financiamento a estudantes, a busca pela equidade no acesso, na permanência e na conclusão e a potencial presença de transbordamentos e de externalidades positivas supostamente atribuíveis à educação superior.

O principal argumento favorável à gratuidade em cursos superiores ministrados em estabelecimentos oficiais costuma fundar-se no fato de que os contextos em que a gratuidade não é universal comprometem o direito de quem alcança preparação acadêmica mínima para frequentar o ensino superior, mas só o consegue em cursos privados. Nessa linha de análise, a educação é vista como direito fundamental de natureza social, e disso decorre que seria cláusula pétrea o princípio da gratuidade estabelecido no art. 206, IV, da CRFB – isto é, entraria no rol das disposições constitucionais revestidas de proteção especial contra a ação do poder constituinte derivado. Conforme essa linha de argumentação, deve-se dar interpretação mais ampla ao art. 60, § 4º, IV, da CRFB, de forma a equiparar os direitos sociais aos direitos e garantias individuais aos quais o dispositivo constitucional limita o alcance de cláusula pétrea (Cury, 2000; Duarte, 2007).

Parece que o cerne da questão para esse viés do debate é que a educação pública deva ser gratuita em todos os níveis e modalidades – a ponto de se sustentar a interpretação do art. 206, IV, da CRFB, como cláusula pétrea até mesmo para a escolarização não obrigatória⁸. Com base nos argumentos dos que defendem a gratuidade como direito, são possíveis algumas constatações. A primeira se relaciona ao princípio da reserva do possível, segundo o qual a exigibilidade de direito fundamental pode ser restringida por justificada limitação orçamentária para sua efetivação completa; assim, enquanto a realidade socioeconômica do País não permitir alcançar o ideal de gratuidade universal no ensino superior, é justificável que suas vagas sejam mantidas por estabelecimentos oficiais (bem como por bolsas para assegurar a gratuidade em estabelecimentos privados) e que sejam compatíveis com a capacidade conjuntural de oferta e de orçamento do poder público; deve ser garantida, porém, a oferta gratuita para todos os aprovados para as vagas disponíveis em cursos superiores de estabelecimentos oficiais, além de respeitadas as regras de alocação e reserva de vagas, independentemente da capacidade de pagamento da pessoa ou de sua família. A segunda constatação diz respeito ao fato de a educação superior não ser parte da escolarização obrigatória, o que reforça a justificativa anterior – diferentemente do que acontece com a formação básica, que, por ser obrigatória, impõe sempre ao Estado

⁸ Não foram encontradas publicações que desenvolvessem argumentos jurídicos em prol especificamente da interpretação de que o princípio da gratuidade deveria ter alcance de cláusula pétrea até mesmo para a escolarização eletiva e não obrigatória, na qual se inclui a formação superior. Há, no entanto, manifestações nesse sentido advindas de juristas em eventos acadêmicos, a exemplo de Dantas (2018), em seminário ocorrido em 24/8/2018 na Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia.

garantir vaga em estabelecimentos oficiais. E a terceira constatação: conforme a classificação tradicional de Silva (2009) para a aplicabilidade das normas constitucionais, deve-se interpretar o art. 205 da CRFB como norma constitucional de eficácia limitada e caráter programático, pois importa ter em perspectiva que esse tipo de norma, por menos que crie direitos subjetivos positivos (ou seja, que exijam do Estado cumprimento imediato de um direito – no caso, o direito à formação superior), cria um direito subjetivo negativo, ou seja, o de exigir do Estado o não fazer, quando a ação governamental contraria a norma constitucional. Desse modo, por força da redação atual do art. 206, IV, em conjunto com o art. 205, não se pode exigir educação superior gratuita para todos, mas é possível exigir que o Estado não exija encargos educacionais de qualquer natureza em estabelecimentos públicos de educação superior.

Há também quem parta da premissa de que existe um direito subjetivo individual à educação e que cabe preferencialmente ao Estado provê-la, mas que, considerando o princípio da igualdade e a solidariedade entre família e Estado no dever de educar, entende que faz jus a benefício financeiro do Estado quem estuda em redes privadas de ensino. Esse entendimento, externado por Dotta e Wasilewski (2021), busca assentar no direito à educação a justificativa à provisão de recursos públicos para subsidiar a educação privada.

Sem prejuízo às variadas linhas de raciocínio que atrelam a educação a um direito, poder-se-ia arguir que alterar o art. 206, IV, da CRFB seria suficiente para viabilizar a introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior, justamente porque: a) o art. 205 não cria direito subjetivo positivo; b) o art. 208, I, implicitamente define a formação superior como eletiva, não como obrigatória; c) ainda que preponderasse o entendimento de que o disposto no art. 60, § 4º, IV, abarcaria os direitos sociais, o *status* de cláusula pétreia que tal interpretação eventualmente conferisse ao art. 206, IV, deveria ter aplicabilidade restrita à escolarização obrigatória – a qual não alcança cursos superiores, dado o que dispõe o art. 208, I.

Assim, se a visão de educação como direito prevalecesse para todos os níveis e modalidades – a ponto de o STF vir a decidir, sem modulação alguma, que a redação original do art. 206, IV, da CRFB não é passível de tipo algum de revisão pelo poder constituinte derivado (o princípio da isonomia e o princípio do mínimo existencial) segundo o qual o Estado não pode se abster de fazer o mínimo necessário para assegurar direito fundamental –, poder-se-ia exigir do Estado vaga gratuita em curso superior para todas as pessoas academicamente aptas a nele ingressar, seja em instituições públicas, seja em instituições privadas. Tal exegese exigiria substancial realocação na educação superior de recursos orçamentários destinados a outras demandas sociais e poderia comprometer outros direitos e garantias fundamentais.

Fora do âmbito da discussão meramente jurídica, entre autores clássicos e neoclássicos as críticas à gratuidade nesse nível de formação vão desde Marx (1891), para quem tal iniciativa representaria tão somente o custeio da educação das classes mais altas por meio dos tributos pagos pelo povo, a Friedman (1955), para quem a educação profissional

e superior traria sobretudo retornos privados e, por isso, a única intervenção aceitável do governo nesse campo seria criar condições para a remoção das falhas que afastassem o mercado de capitais do financiamento de tão rentável investimento em capital humano, de forma que restrições financeiras não impedissem ninguém de realizá-lo. Autores contemporâneos enfatizam também as restrições dos orçamentos públicos como justificativa adicional para a cobrança de encargos em estabelecimentos oficiais de educação superior. Barr (1993), por exemplo, argumenta que proibir completamente tal cobrança é o mesmo que forçar sistemas públicos de educação superior a não crescerem e a perpetuarem a exclusão, ponto de vista reforçado implícita ou explicitamente por Johnstone (2014), Barr, Chapman, Dearden e Dynarski (2019) e Chapman e Dearden (2021).

Alguns autores buscaram reunir evidências empíricas para defender que a gratuidade irrestrita poderia atrofiar sistemas de educação superior e, assim, acentuar desigualdades de acesso. Dentre eles, destacam-se os trabalhos de Bucarey (2018) sobre o Chile e os de Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2019) sobre a Inglaterra. Reportados em Burland, Dynarski, Micheltmore, Owen e Raghuraman (2022), há também os resultados de um experimento conduzido na Universidade de Michigan, que testou os efeitos da gratuidade incondicional e da gratuidade por critérios de elegibilidade sobre candidaturas em processos seletivos e matrículas em cursos daquela universidade. O estudo mostrou que a decisão tanto de concorrer a uma vaga quanto de matricular-se no curso foi muito mais recorrente no grupo para o qual foi informado que não incorreria em encargos educacionais se viesse a matricular-se do que no grupo ao qual se informou que matrícula gratuita era possível (não garantida) para quem cumprisse determinados critérios de elegibilidade. Embora esses estudos se refiram a realidades sociais, econômicas, culturais e educacionais distintas, trata-se de abordagens que aportam elementos empíricos à discussão.

O estudo de Burland, Dynarski, Micheltmore, Owen e Raghuraman (2022) ressalta a importância da segurança financeira para a tomada de decisões sobre cursar ou não uma faculdade, ao passo que os estudos de Bucarey (2018) e de Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2019) reforçam que compartilhamento de custos no ensino superior é necessário para expandir o sistema e conseqüentemente garantir acesso a mais estudantes. Na visão de uma corrente da literatura econômica capitaneada por Chapman e Dearden (2021), esse paradoxo tende a ser superado com sistemas de financiamento que vinculem à renda futura a coparticipação de estudantes de cursos superiores, eximindo-os do pagamento caso a renda pessoal auferida após a conclusão do curso permaneça abaixo de um patamar preestabelecido.

Como se vê, recorrer à experiência internacional e à evidência empírica pode ajudar a informar o debate e até mesmo a modular adequadamente a interpretação do direito à educação superior, conciliando a defesa da gratuidade com a necessidade e a pertinência de reforçar o financiamento público com a coparticipação de quem diretamente se beneficia do acesso a cursos superiores gratuitos e posteriormente auferir renda compatível com alguma contribuição ao financiamento do sistema por onde se formou. Embora o debate nacional

no tema ainda seja superficial e permeado de argumentos emocionais, o confronto das teses e antíteses delineadas nesta seção apresenta-se de maneira transversal em número crescente de publicações brasileiras de distintas áreas do conhecimento, e algumas delas apoiam suas conclusões em achados empíricos. Com base em artigos e relatórios publicados por periódicos e organizações de prestígio consolidado no País, o Quadro 1 resume e contrasta os argumentos mais comuns contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior no Brasil.

Quadro 1 – Resumo dos argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior no Brasil

Argumentos contrários mais comuns	Argumentos favoráveis mais comuns
Por ser bem público, a educação superior (ES) deveria ser vista como direito universal tanto quanto a educação básica.	Vista como bem predominantemente privado e com substanciais retornos individuais, a ES pode e deve ser cofinanciada por quem dela se beneficia diretamente.
Benefícios econômicos e não econômicos para a sociedade superam os custos de manter gratuitos os cursos superiores de estabelecimento oficiais.	Benefícios sociais justificam subsídios, benefícios privados justificam a cobrança de encargos educacionais em estabelecimento oficiais.
A cobrança de encargos educacionais impõe uma barreira adicional ao acesso, que é maior em países em desenvolvimento muito desiguais, como o Brasil.	<i>Público</i> não é sinônimo de <i>gratuito</i> – vedar quaisquer encargos educacionais impõe 100% dos custos aos contribuintes (incluindo os que não cursam ES).
Empréstimos estudantis apenas adiam a dívida; barreira ao acesso permanece para quem tem aversão ao risco; e divisão entre pagantes e não pagantes seria prejudicial.	Encargos educacionais devem ser combinados com empréstimos e bolsas para garantir o acesso a quem não tem condições de pagar.
A gratuidade incondicional tende a afetar positivamente a decisão de cursar faculdade. Definir critérios para a isenção de cobrança não é trivial e gera incertezas.	Adiar o pagamento para depois do curso e vinculá-lo à renda futura garante gratuidade no ponto de uso e protege contra riscos e incertezas quanto ao retorno.
O corpo discente em estabelecimentos oficiais tornou-se mais diversificado desde que ações afirmativas passaram a ser exigidas.	A ES gratuita é uma política pró-ricos – cobrança de encargos educacionais é também questão de justiça social e não é incompatível com ações afirmativas.
Nem a estrutura de custos nem os benefícios sociais de estabelecimentos oficiais são comparáveis aos observados em estabelecimentos privados.	Os estabelecimentos oficiais de ES são onerosos e muitos são ineficientes; compartilhar custos com estudantes liberaria recursos para a educação básica.
Encargos educacionais tenderiam a gerar baixo impacto nos orçamentos dos estabelecimentos oficiais, mas é alto o risco de mercantilização do sistema público de ES.	Problemas orçamentários estão no cerne da crise da universidade pública e de sua reduzida participação no total de matrículas.
A gratuidade ajuda a amenizar disparidades de acesso.	A gratuidade incondicional limita a expansão de vagas, reforçando disparidades de acesso.
A introdução de encargos educacionais pouco contribuiria para a melhoria das universidades públicas.	Encargos educacionais contribuiriam para a eficiência e a autonomia institucional, e reduziriam a sobreutilização (demora em se formar, múltiplas graduações etc.).

Fonte: elaborado pelos autores com base em argumentos discutidos em Azevedo e Salgado (2012), Lenk e Pereira (2016), Banco Mundial (2017), Amaral (2018), Negri, Knobel e Cruz (2018), Minto (2018), Malbouisson, Tiryaki, Ferreira e Mendes (2019), Nascimento (2018, 2019), Schwartzman (2019), Souza e Faro (2019), Waltenberg (2019), McCowan (2020), Costa, Silveira, Costa e Waltenberg (2021), Senkevics (2021), Campos (2022) e Caetano (2023).

Elaborou-se o Quadro 1 com o propósito de confrontar, na medida do possível, um argumento favorável a um contrário à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior. Isso foi feito com base no conteúdo das dezesseis obras citadas como fontes. Contudo, são muito mais frequentes na produção acadêmica brasileira abordagens contrárias a qualquer tipo de cobrança de encargos educacionais ou

de contribuições a serem devidas por quem estuda em instituições públicas de ES. Esse viés se nota também nas obras desse rol, as quais decerto ajudam a consolidar no parlamento resistências à introdução de reformas mais alinhadas aos argumentos da segunda coluna. Ao menos nove das dezesseis obras posicionam-se contrariamente a qualquer tipo de cobrança. Outras três pontuam argumentos de lado a lado, sem pender para algum deles. Quatro defendem a introdução de alguma forma de cobrança no segmento público de educação superior. Todas as dezesseis assentam-se, em maior ou menor medida, em dados empíricos que reforçam suas teses, mas contêm, implícitos ou explícitos, argumentos de cunho mais filosófico.

3 Metodologia

A metodologia de pesquisa consistiu: a) na seleção de uma amostra de proposições que tratam da gratuidade do ensino superior público; e b) na análise de sua tramitação.

Nos sistemas de busca de propostas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pesquisaram-se proposições do período 2000-2022 envolvendo palavras-chave como *ensino superior*, *gratuidade* e *cobrança*. Esse intervalo temporal foi escolhido porque já captura os efeitos da promulgação da Lei nº 9.394/1996 (*Lei de diretrizes e bases da educação*), sucedida pela expansão das instituições de ensino superior privadas. O conjunto de proposições inicialmente coletado inclui algumas bastante discutidas nas duas últimas décadas⁹, e outras que tiveram repercussão limitada. A análise da tramitação das proposições que compuseram essa amostra inicial permitiu que se agregassem novas proposições, eventualmente apensadas ou às quais as proposições iniciais foram apensadas. Esses eventos costumam resultar da afinidade temática das proposições, embora o critério adotado para a identificação da convergência seja claramente *ad hoc* (proposições tratando do ensino superior podem ser apensadas umas às outras, mesmo que o objeto central – por exemplo, os encargos educacionais – não esteja presente).

Como resultado, a amostra incluiu proposições que, em vez de estabelecer algum tipo de compensação pelo ensino superior público, determinavam a destinação de recursos adicionais para, por exemplo, a concessão de bolsas em instituições privadas. Proposições desse tipo somente foram consideradas se chegaram a ser apensadas a outras proposições tratando do tema central deste trabalho. Desse modo, não faz parte da amostra a ampla produção legislativa sobre políticas envolvendo subsídios públicos e matrículas no segmento privado de educação superior, a exemplo de tudo o que remete ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituídos no período analisado. Por fim, em virtude da identificação de proposições às quais PECs protocoladas mais tarde foram apensadas, recuou-se para 1995 o recorte temporal, cujo início fora fixado para 2000.

⁹ Por exemplo, as PECs nºs 245/2000, 166/2003, 217/2003, 239/2008, 47/2009, 34/2014, 395/2014, 366/2017 e 206/2019.

Um atributo a ser considerado na análise é a iniciativa das proposições. No caso das PECs, o art. 60 da CRFB estabelece que “a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação” (Brasil, [2024]). No caso das leis (complementares e ordinárias), a iniciativa “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos” (Brasil, [2024], art. 61). O art. 62, por sua vez, estabelece que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (Brasil, [2024]). Como se observa, proposições legislativas podem ter múltiplas origens: contudo, em todos os casos analisados neste artigo, as iniciativas provieram apenas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Ao final do processo de coleta de informações, um total de 24 proposições compôs a amostra examinada. A análise da tramitação envolveu: a) a descrição do conteúdo da proposição; b) a identificação da casa de origem (isto é, Câmara dos Deputados ou Senado Federal); c) o perfil dos proponentes (ou dos primeiros signatários, dos demais signatários e do número total de signatários, no caso das PECs); d) os apensamentos e desapensamentos, conforme o caso; e) o enquadramento do conteúdo da proposição em categorias definidas; e f) as reações ao longo do processo de tramitação (nesse caso, buscou-se verificar se as proposições foram consideradas admissíveis, se houve análise de mérito e se houve algum tipo de apoio ou resistência de grupos determinados).

Em relação ao conteúdo das proposições selecionadas, foram estabelecidas as seguintes categorias: a) encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso; b) encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório; c) encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação *lato sensu*; d) retribuição mediante serviço social obrigatório; e) retribuição mediante serviço social obrigatório remunerado; f) contribuição de egresso; g) contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório; e h) recursos públicos para bolsas e afins em instituições de educação superior (IES) privadas.

As reações ao longo do processo de tramitação foram resumidas no atributo *situação*, que remete ao desfecho da tramitação (desde que já encerrada) ou ao estágio em que se encontra a análise da proposição no Congresso Nacional. Trata-se de um atributo mais complexo que simplesmente *aprovada*, *rejeitada* ou *em tramitação*, devido às idiosincrasias do processo legislativo e às negociações que ocorrem ao longo dele. Por exemplo: em geral, proposições que não reúnem o apoio necessário para a aprovação não chegam a ser rejeitadas, mas arquivadas por inadmissibilidade (no caso de PEC que contradiz cláusula pétrea, por exemplo), por inconstitucionalidade (no caso de projeto de lei que contradiz dispositivos da CRFB) ou apenas porque não chegam a ser apreciadas até o final da legislatura (e seu desarquivamento não ocorreu na legislatura seguinte). No caso das proposições em tramitação, podem-se

registrar os movimentos já observados – por exemplo, se a proposição chegou a ser aprovada numa das duas casas, se chegou a obter parecer favorável em alguma comissão ou se obteve parecer favorável do relator, mas ainda não foi apreciada pelo colegiado. A própria inclusão (ou não) das matérias na agenda a ser deliberada no Congresso também sinaliza o grau de prioridade das proposições legislativas (Testa, 2021). Ademais, proposições com amplo apoio costumam tramitar mais rapidamente, o que torna o tempo de tramitação uma sinalização do grau de prioridade da PEC ou do projeto de lei (Silva, 2013).

Como se observa, o método de análise empregado neste trabalho é essencialmente qualitativo e envolveu a interpretação do conteúdo e da tramitação das proposições. Mesmo assim, foi possível extrair um conjunto mais geral de dados quantitativos (por exemplo, distribuição das proposições conforme seu conteúdo e as reações associadas a cada uma delas). Essa forma de abordagem, apoiada em técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e de análise documental, é consistente com análises precedentes da tramitação de proposições legislativas sobre temas diversos, como as de Gomes (2012), de Kniess (2020), de Silva (2021) e de Lionço e Mattos (2021).

4 Resultados e discussões

O Quadro 2 indica, para as 24 proposições selecionadas, a Casa de origem, a ementa e a tipificação de seu conteúdo nas categorias indicadas na seção precedente.

Quadro 2 – Proposições selecionadas sobre a gratuidade no ensino superior público

Proposição	Origem	Ementa	Conteúdo
PEC 123/1995	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 206/1995	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, que trata dos princípios com base nos quais será ministrado o ensino.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 9/1999	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV do art. 206 e acrescenta inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 32/1999	Câmara dos Deputados	Determina a concessão de bolsas de estudos e crédito educativo para o ensino médio e superior aos estudantes carentes em instituições privadas, acrescentando inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 245/2000	Câmara dos Deputados	Dá nova redação aos arts. 206 e 208 da Constituição Federal, que tratam do ensino superior em estabelecimentos públicos.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 479/2001	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 27/2003	Câmara dos Deputados	Acrescenta inciso ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 28/2003	Câmara dos Deputados	Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 82/2003	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas

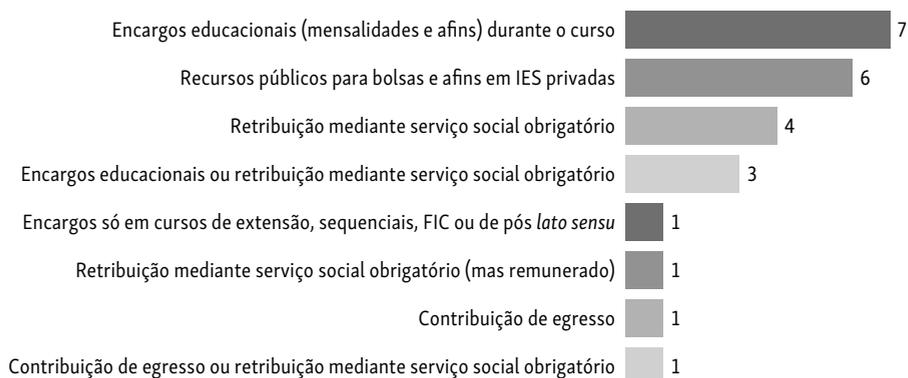
Proposição	Origem	Ementa	Conteúdo
PEC 102/2003	Câmara dos Deputados	Altera a redação do art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 166/2003	Câmara dos Deputados	Modifica o inciso IV do art. 206, bem como os incisos I e II e § 1º do art. 208 da Constituição Federal, acrescentando o § 4º ao art. 208 da Constituição Federal, autorizando e criando a Taxa de Ampliação e Modernização da Rede de Ensino.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 217/2003	Câmara dos Deputados	Altera o <i>caput</i> e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES).	Contribuição de egresso
PEC 318/2004	Câmara dos Deputados	Modifica a Constituição Federal, tornando obrigatório o Serviço Estudantil Social, como contrapartida ao investimento público, a todos os estudantes de instituições públicas de ensino superior.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PLS 177/2005	Senado Federal	Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino de 3º grau.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 209/2007	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 239/2008	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV e acrescenta parágrafo único ao art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 47/2009	Senado Federal	Inclui novo parágrafo ao art. 208 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição, na forma de prestação de serviço à comunidade ou de contribuição financeira, para os egressos de cursos gratuitos de instituições de educação superior.	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 396/2009	Câmara dos Deputados	Acrescenta o art. 210-A à Constituição Federal, instituindo a prestação de serviço social obrigatório e remunerado, na forma da lei, como condição para obtenção do diploma, no ensino superior de graduação.	Retribuição mediante serviço social obrigatório (mas remunerado)
PEC 200/2012	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 34/2014	Senado Federal	Altera o art. 206 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição individual, mediante prestação de serviço à comunidade ou contribuição financeira, por parte dos egressos de instituições de educação superior pública ou dos que tiveram seus estudos em instituição privada custeados pelo Estado.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 395/2014	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação <i>lato sensu</i>
PLS 782/2015	Senado Federal	Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino superior.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 366/2017	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV e acrescenta parágrafo ao art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 206/2019	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados dos sites eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Observa-se que o conjunto é formado por 22 PECs e por dois projetos de lei do Senado (PLS). A prevalência das PECs obviamente reflete a natureza constitucional do tema, objeto dos arts. 205, 206 e 208 da CRFB. Esses são dispositivos mais frequentemente alterados pelas proposições analisadas e evocados como fundamentos para eventuais questionamentos da admissibilidade ou da constitucionalidade das proposições. O primeiro PLS, proposto em 2005, foi rejeitado em decisão terminativa pela Comissão de Educação do Senado por ser considerado inconstitucional ao contradizer o art. 206, IV, da CRFB, que estabelece o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e o segundo, proposto em 2015, de iniciativa do mesmo parlamentar e com objeto idêntico, foi arquivado sem apreciação de mérito.

Um ponto de partida para a análise das proposições enumeradas no Quadro 2 é distribuí-las de acordo com as categorias de conteúdo definidas na seção 3 deste trabalho. Isto é feito no Gráfico.

Gráfico – Distribuição das proposições por conteúdo



Fonte: elaborado pelos autores.

No conjunto das 24 proposições selecionadas predominam as relacionadas à cobrança de encargos educacionais e à retribuição mediante serviço social obrigatório. As cinco categorias que envolvem iniciativas desse tipo representam $\frac{2}{3}$ das 24 proposições. No conjunto dessas 16 proposições foram identificadas 7 que estabelecem apenas encargos educacionais, 3 que definem encargos ou retribuição mediante serviço social, uma que trata apenas dos encargos em cursos de extensão ou pós-graduação e 4 que prescrevem apenas retribuição mediante serviço social, além de uma que exige esse tipo de serviço, mas com remuneração. Outro subconjunto, correspondente a menos de 10% do total das proposições, envolve a retribuição dos egressos, seja financeira, seja mediante algum tipo de serviço social obrigatório.

Finalmente, 25% da amostra são compostos por proposições basicamente relacionadas à destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em IES privadas.

Conforme se destaca na seção 3, essas proposições somente foram consideradas porque em algum momento tramitaram juntamente (em consequência de apensamentos) com as demais, e cujo foco recai, de algum modo, na gratuidade do ensino superior público.

Ao se examinar a distribuição das proposições apresentadas por legislatura, pode-se observar que o tema atraiu mais atenção nos três quadriênios entre 1999 e 2010 (Tabela 1). Esse intervalo concentra 2/3 das proposições apresentadas.

Tabela 1 – Distribuição das proposições apresentadas por legislatura

	Encargos educacionais durante o curso	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de <i>post facto sensu</i>	Retribuição mediante serviço social obrigatório	Retribuição mediante serviço social obrigatório (mas remunerado)	Contribuição de egresso	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas	Total
1995-1998	1			1					2
1999-2002	2			1				1	4
2003-2006	2			1		1		4	8
2007-2010		1			1		1	1	4
2011-2014		1	1	1					3
2015-2018	1	1							2
2019-2022	1								1
Total	7	3	1	4	1	1	1	6	24

Fonte: elaborada pelos autores.

A concentração das proposições entre 1999 e 2010 sugere a rejeição da hipótese central proposta na introdução deste trabalho: a de que a instituição de algum tipo de cobrança teria enfrentado resistências progressivamente menores ao longo do tempo. Nesse intervalo, coletaram-se assinaturas suficientes para que se protocolassem 15 PECs (além de um PLS). Embora essas assinaturas não garantam a adesão ao projeto – em muitos casos, embora signatários das propostas, os parlamentares estariam adotando um procedimento análogo àquilo que chamam de “apoio” a projetos de lei, isto é, apenas uma sinalização positiva para a discussão da proposição, não significando o apoio a sua aprovação –, é evidente que esse momento parece ter sido marcado pela maior facilidade para se lançar o debate. Por outro lado, o número reduzido de proposições apresentadas nas duas últimas legislaturas (apenas três, das quais duas PECs) indica que a simpatia à redução da presença do Estado na economia – em tese, mais presente no Congresso Nacional no período mais recente – não se refletiu em maior atenção ao fim da gratuidade praticamente incondicional no ensino superior público.

É evidente que o número de proposições em si pode não capturar a atenção dada a determinado tema. Uma única proposição aprovada reflete mais uma tendência do que várias que não prosperaram. Porém, também nesse aspecto não há indício de que o tema

estaria enfrentando resistências progressivamente menores, conforme se pode depreender da Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição das proposições apresentadas por situação

	Encargos educacionais durante o curso	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou pós <i>lato sensu</i>	Retribuição mediante serviço social obrigatório	Retribuição mediante serviço social obrigatório (porém remunerado)	Contribuição de egresso	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas	Total
Arquivada por inadmissibilidade	3	1		1					5
Arquivada sem apreciação de mérito	1	1		3	1	1	1	1	9
Arquivada por prejudicialidade	1								1
Em tramitação; parecer pela rejeição								5	5
Rejeitada	1		1						2
Retirada pelo autor		1							1
Em tramitação; parecer pela aprovação	1								1
Total	7	3	1	4	1	1	1	6	24

Fonte: elaborada pelos autores.

De modo geral, as proposições: a) foram arquivadas sem que houvesse apreciação do mérito; b) foram arquivadas por inadmissibilidade; ou c) seguem ainda em tramitação (mesmo em casos em que a iniciativa já tenha ocorrido há muitas legislaturas). Nos dois primeiros casos, ocorre basicamente o fenômeno descrito na seção 3: muitas proposições que não reúnem o apoio necessário à aprovação não chegam a ser rejeitadas, mas simplesmente arquivadas. Mesmo no caso das proposições em tramitação (1/4 da amostra), não há indícios de uma mobilização favorável (a maioria tramita há muito tempo e já teve, inclusive, pareceres pela rejeição). Tornando ao Quadro 2, saliente-se que as 24 proposições analisadas neste trabalho tiveram origem no Poder Legislativo, e sua ampla maioria (83%) provieram da Câmara dos Deputados. Dentre as quatro proposições oriundas do Senado Federal, somente duas foram PECs e as demais, os PLS mencionados.

Até 2022, nenhuma das 24 proposições chegou a ser aprovada em sua Casa de origem. Em verdade, somente uma delas, a PEC nº 395/2014, chegou a ser apreciada em plenário, tendo sido aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados; porém, foi rejeitada em segundo turno e, portanto, não seguiu para a apreciação do Senado Federal. Em outro caso isolado, uma proposta prevendo a cobrança de encargos (PEC nº 206/2019) obteve parecer

favorável do relator, mas ainda não foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Representa um forte sinal o fato de apenas uma das proposições aqui amostradas ter sido pautada para votação em plenário, pois a definição da pauta de votação reflete a própria priorização de agenda da temática. Conforme Testa (2021, p. 434), “a definição do tema que será deliberado pode ser mais importante do que a própria votação sobre a questão”. Ademais, em linha com o critério proposto por Silva (2013), o longo tempo de tramitação também sinaliza o baixo grau de prioridade atribuído a essas proposições. Esses aspectos reafirmam a percepção de que não há evidências de que a instituição de algum tipo de cobrança no ensino superior público no Brasil estaria enfrentando resistências progressivamente menores.

Todavia, no julgamento do RE nº 597.854 (Brasil, 2017), o STF restringiu o alcance do art. 206, IV, a cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*. Isso significou a liberação da cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos sequenciais, em cursos FIC e em cursos de pós-graduação *lato sensu*. Na prática, isso representaria desde então a perda de objeto para proposições na linha da PEC nº 395/2014, que se propunha a instituir encargos educacionais exatamente nessas modalidades de curso. De todo modo, nem a Câmara dos Deputados nem o Senado Federal chegaram a atuar como Casa revisora, dado que ao menos uma das PEC enumeradas no Quadro 2 deveria ter sido aprovada em dois turnos na Casa de origem.

É notável também a ausência de iniciativas do Poder Executivo. Isso sugere que sua mobilização em relação ao tema foi tímida ao longo do período analisado. Além disso, no exame da tramitação das proposições que compõem a amostra, não se observou uma mobilização significativa do Poder Executivo, que, conforme pontuam Loureiro e Abrucio (2004), Diniz (2005), Gomes (2012) e Gomes e Martins (2016), poderia ocorrer sob várias formas – por exemplo, mediante requerimentos de urgência ou a mobilização de sua base parlamentar. Em geral, como reformas mais profundas tendem a avançar somente desde que haja mobilização conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo (como no caso das reformas trabalhista e previdenciária), é razoável supor que a pauta do compartilhamento de custos no ensino superior público só tenda efetivamente a formar maioria no Congresso Nacional se e quando vier a ser pauta também do Executivo federal.

5 Conclusões

Neste trabalho, analisou-se a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado em relação às proposições legislativas relacionadas à gratuidade no ensino superior público. Do ponto de vista teórico, pontuaram-se os arcabouços em que se assentam os posicionamentos antagônicos em relação ao tema. De modo geral, a discussão (resumida na seção 2)

ampara-se numa série de debates sobre o financiamento da educação, o orçamento das IES públicas, o equilíbrio fiscal e as formas de cobrança sem penalização dos estratos mais pobres.

Argumentou-se que a defesa da gratuidade irrestrita encontra especial fundamento na visão da educação como direito individual ou social ou em correntes que a veem, em todos os seus níveis e em todas as suas modalidades, como liberdade instrumental necessária para o alcance de liberdades substantivas que se revelam na dignidade humana e no desenvolvimento das pessoas e de suas comunidades. Por sua vez, a defesa de mecanismos que imponham retribuição financeira ou não financeira pela educação pública não obrigatória fundamenta-se sobretudo no valor instrumental da educação superior. Essa perspectiva, central na teoria do capital humano, é desconsiderada na visão da educação como direito que a entende apenas como uma (embora importante) entre as dimensões analíticas da abordagem das capacidades humanas.

Há também quem argumente – ver Barr (1993) – que a gratuidade no ensino superior impõe severas limitações orçamentárias ao crescimento do sistema e, com isso, acaba por contribuir para a exclusão desse nível de ensino de variados segmentos da população. Por outro lado, experimento recente feito na Universidade de Michigan (Burland; Dynarski; Micheltmore; Owen; Raghuraman, 2022) apresenta resultados que sugerem que estudantes dos estratos socioeconômicos mais baixos são mais sensíveis a políticas que lhes assegurem matrícula gratuita em caso de aprovação nos processos seletivos para o acesso a cursos daquela universidade. No meio desse aparente paradoxo há quem defenda sistemas de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – por exemplo, Chapman e Dearden (2021); nesses sistemas o compartilhamento de custo é condicionado à efetiva aferição de proventos, o que assegura a gratuidade no ponto de uso e subsídio a quem não venha a auferir rendimentos compatíveis com a formação superior que lhe foi proporcionada.

Demostrou-se, de todo modo, que é complexo e multifacetado o debate sobre a introdução de encargos educacionais em IES oficiais. Além de permeados de reações emocionais, argumentos de cunho jurídico, econômico, filosófico, político e sociológico reforçam visões muitas vezes antagônicas sobre o tema.

O Congresso Nacional tratou da gratuidade no ensino superior público em diversas ocasiões entre 1995 e 2022. Neste trabalho, selecionou-se uma amostra de 24 proposições legislativas que tratam do tema e analisou-se sua tramitação. Para isso, foi necessário levar em conta as idiossincrasias do processo legislativo e das negociações que ocorrem ao longo dele, visto que proposições que não reúnem o apoio necessário para sua aprovação muitas vezes não chegam a ser rejeitadas, mas arquivadas. A definição de uma metodologia de análise que busca capturar as reações do Congresso Nacional ao tema é uma contribuição deste estudo, na medida em que as peculiaridades do processo legislativo ainda interpõem obstáculos para análises quantitativas sobre a tramitação das proposições.

As propostas foram classificadas em oito categorias: a) encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso; b) encargos educacionais ou retribuição mediante

serviço social obrigatório; c) encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação *lato sensu*; d) retribuição mediante serviço social obrigatório; e) retribuição mediante serviço social obrigatório remunerado; f) contribuição de egresso; g) contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório; e h) recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas.

Por se tratar eminentemente de objeto de decisão política – mesmo que com argumentos técnicos a reforçar posicionamentos num e noutra extremo do debate –, pode-se dizer que o tema do compartilhamento de custos no ensino superior público (ainda que por meio de algum tipo de retribuição não financeira) é tema recorrente de debate no Congresso Nacional, tendo sido particularmente levantado entre 1999 e 2010. No conjunto das 24 proposições selecionadas, predominaram as relacionadas à cobrança de encargos educacionais e à retribuição mediante serviço social obrigatório (2/3 do total). Outro subconjunto (menos de 10% do total) envolveu contribuições dos egressos, tanto financeiras quanto mediante serviço social obrigatório. Finalmente, 25% da amostra compuseram-se de proposições basicamente relacionadas à destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em instituições de ensino superior privadas. O intervalo formado pelos três quadriênios entre 1999 e 2010 concentrou 2/3 das proposições apresentadas. Isso contribuiu para que se rejeitasse a hipótese de que a introdução de mecanismos de compartilhamento de custos em estabelecimento oficiais de educação superior estaria enfrentando resistências menores ao longo do tempo. Além disso, nenhuma das proposições analisadas chegou a ser aprovada em sua Casa de origem.

De modo geral, as proposições foram: a) arquivadas sem que houvesse apreciação do mérito; b) arquivadas por inadmissibilidade; ou c) seguem ainda em tramitação (mesmo em casos em que a iniciativa tenha ocorrido já há muitas legislaturas). A definição da agenda a ser deliberada e decidida no Congresso (Testa, 2021), assim como o tempo de tramitação (Silva, 2013), são fatores também a sinalizar o grau de prioridade das proposições legislativas. O fato de apenas uma das proposições selecionadas ter sido pautada para a votação, além do longo tempo de sua tramitação, reforça a percepção de que o tema esteve longe de figurar entre as pautas prioritárias da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal no período. Assim, a despeito da recorrência do tema, não foram encontrados indícios de que o tempo tenha tornado mais palatáveis proposições que significassem algum tipo de revisão da gratuidade irrestrita da matrícula em cursos superiores mantidos por estabelecimentos oficiais de ensino.

Talvez se possa argumentar que, em alguma medida, a decisão exarada pelo STF no julgamento do RE nº 597.854 (Brasil, 2017) sinalize alguma inflexão nas preferências sociais sobre o tema, dado que a decisão torna a gratuidade menos rígida ao liberar a cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos FIC, em cursos sequenciais e em cursos de pós-graduação *lato sensu* por estabelecimentos oficiais de educação superior. Se este for o caso, talvez a decisão do STF não tarde a ressoar no Congresso – embora ela possa ser interpretada como um desdobramento da PEC nº 395/2014 (que tinha o mesmo

objeto e chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados em primeiro turno, mas não em segundo), mas com aplicação muito delimitada (encargos educacionais apenas em alguns tipos de curso) e sobre a qual a resistência histórica porventura seja menor dentro do tema mais amplo: a gratuidade em cursos superiores ministrados por estabelecimentos oficiais de ensino.

Desse modo, a análise das proposições legislativas sobre o tema da gratuidade na educação superior indica que, ao longo do tempo, pouco ou nada se alterou a resistência histórica a pautar algum tipo de compensação à formação superior financiada pelo Estado. Pode ser que futuros aprofundamentos da discussão sobre alternativas descoladas das visões antagônicas que dominam esse debate tornem viável a adoção de políticas alternativas à gratuidade irrestrita, sem necessariamente migrar o financiamento do sistema público de educação superior para o outro extremo. Espera-se que essa discussão só encontre, de fato, ressonância no Legislativo quando o Executivo também a pautar – o que possivelmente seja outra forma de dizer que dependerá de algum amadurecimento dessa reflexão na sociedade.

Há pontos de confluência possíveis, a despeito das recomendações de política à primeira vista irreconciliáveis que essas visões antagônicas costumam apontar, que se refletem na dicotomia gratuidade *versus* cobrança de encargos educacionais. A gratuidade, mesmo irrestrita, pode ser focalizada, em vez de universal. A cobrança de encargos educacionais, ainda que como regra, também pode ser focalizada, em vez de universal. Há também a possibilidade de garantir gratuidade no ponto de uso, estabelecendo como direito subjetivo a postergação da exigência de retribuição financeira (ou mesmo da prestação de algum tipo de serviço social) para depois da conclusão do curso, com o fim de fazer coincidir essa exigência com o momento em que são esperados os retornos privados proporcionados pela formação superior.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. A cobrança de mensalidades nas universidades federais: uma fonte alternativa viável? In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos; Consultoria Legislativa. *Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. p. 129-153. (Série estudos estratégicos, n. 11). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>. Acesso em: 3 dez. 2024.

AZEVEDO, Eduardo M.; SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 99-116, jan./mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402012000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/L8rWTjrgpkcDhYy8YsQ4pzk/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington, DC: Banco Mundial, nov. 2017. (Brasil. Revisão das despesas públicas, v. 1: síntese). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%3ADntese>. Acesso em: 3 dez. 2024.

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARR, Nicholas. Alternative funding resources for higher education. *The Economic Journal*, [s. l.], v. 103, n. 418, p. 718-728, May 1993. DOI: <https://doi.org/10.2307/2234544>.
- BARR, Nicholas; CHAPMAN, Bruce; DEARDEN, Lorraine; DYNARSKI, Susan. The US college loans system: lessons from Australia and England. *Economics of Education Review*, [s. l.], v. 71, p. 32-48, Aug. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.07.007>.
- BECKER, Gary S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press, 1964. (National Bureau of Economic Research. General series, n. 80).
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.
- _____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 597.854/GO*. Constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Cobrança de mensalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* por instituição pública de ensino. Curso de especialização [...]. Recorrente: Universidade Federal de Goiás – UFGO. Recorrido: Tiago Macedo dos Santos. Relator: Min. Edson Fachin, 26 de abril de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312777202&ext=.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- BUCAREY, Alonso. Who pays for free college?: crowding out on campus. In: _____. *Student financial aid: three essays*. 2018. Thesis (Doctor of Philosophy in Economics) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2018. p. 17-89.
- BURLAND, Elizabeth; DYNARSKI, Susan; MICHELMORE, Katherine; OWEN, Stephanie; RAGHURAMAN, Shwetha. The power of certainty: experimental evidence on the effective design of free tuition programs. *NBER: working paper series*, Cambridge, MA, n. 29.864, p. 1-18, Aug. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w29864>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. *Fonte própria como recursos financeiros adicionais – fato ou ilusão?: uma análise das arrecadações próprias de quatro universidades federais*. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48139/tde-22052023-104635/>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- CAMPOS, Luiz Augusto. A universidade pública brasileira precisa ser paga? *Nexo Jornal*, [s. l.], 27 maio 2022. Ensaio. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/A-universidade-p%C3%BAblica-brasileira-precisa-ser-paga>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- CHAPMAN, Bruce; DEARDEN, Lorraine. Financing higher education. In: OXFORD research encyclopedia of economics and finance. [Oxford, UK]: Oxford University Press, 31 Aug. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.658>.
- COSTA, Joana; SILVEIRA, Fernando Gaiger; COSTA, Roberta; WALTENBERG, Fábio. Expansão da educação superior e progressividade do investimento público. *Ipea: texto para discussão*, Brasília, DF, n. 2.631, p. 1-38, fev. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10500/1/td_2631.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (org.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584. (Coleção historial, 6).
- DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho. Comentários sobre a gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino superior na Constituição Federal. In: SEMINÁRIO GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR: MODELOS E PERSPECTIVAS, 2018, Salvador. [Anais]. Salvador: UFBA, Faculdade de Economia, 2018.

- DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SymzMgnnK9R8pQLcMvB7jFC/>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- DOTTA, Alexandre Godoy; WASILEWSKI, Dione Jesabel. O direito à ampliação da dedução da base de cálculo do imposto sobre a renda da pessoa física em despesas com educação. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 122, p. 45-86, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/797>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Índia: development and participation*. 2nd ed. New Delhi: Oxford University Press, 2002.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. In: SOLO, Robert A. (ed.). *Economics and the public interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1955. p. 123-144.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wc7Z8RTQyw7nQ8TkyvCck5r/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- GOMES, Fábio de Barros Correia; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. The role of the Brazilian Congress in defining public social policies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 506-527, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235334>.
- INEP (Brasil). *Censo da educação superior 2020: notas estatísticas*. Brasília, DF: Inep: MEC, 2022. (Estatísticas. Censo da educação superior). Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/documentos/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.
- JOHNSTONE, D. Bruce. Tuition fees, student loans, and other manifestations of cost sharing: variations and misconceptions. In: MALDONADO-MALDONADO, Alma; BASSETT, Roberta Malee (ed.). *The forefront of international higher education: a Festschrift in honor of Philip G. Altbach*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2014. p. 235-244. (Higher education dynamics, 1571-0378, 42).
- KNISS, Andressa Buttore. A opinião do cidadão importa?: a tramitação das proposições legislativas mais votadas no portal e-cidadania do Senado Federal. *Revista Eletrônica de Ciência Política: RECP*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 53-73, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v11i2.81595>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/81595>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LENK, Wolfgang; PEREIRA, Fernando Batista. Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem? *Revista Debate Econômico: Rede*, [Alfenas], v. 4, n. 2, p. 70-95, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/547>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LIONÇO, Tatiana; MATTOS, Amana Rocha. Ensino do criacionismo e da Bíblia nas escolas brasileiras: análise de proposições legislativas atuais. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 1.352-1.373, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/epp.2021.63944>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/63944>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan./mar. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572004-1634>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SF3tcw4rHByyxqWCdq6jGjR/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MALBOUISSON, Claudia; TIRYAKI, Gisele F.; FERREIRA, Verônica; MENDES, Vinícius. O ensino superior público deve ser gratuito?: algumas considerações preliminares. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 233-240. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MARQUES, Rosa Maria. Brasil: direita, voltar! *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 52, p. 10-38, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/522>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MARX, Karl. Kritik des Gothaer Programms. *Die Neue Zeit*, [s. l.], v. 1, n. 18, 1891.

MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à educação superior? Tradução de Claudia Regina Baukat Silveira Moreira. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v14i0.71196>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71196>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MINTO, Lalo Watanabe. Gratuidade do ensino superior em estabelecimentos oficiais: precisão e implicações. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 142, p. 153-170, jan./mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018181580>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hYM3ZGyQV7LPC9MfFsBMryb/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MURPHY, Richard; SCOTT-CLAYTON, Judith; WYNESS, Gill. The end of free college in England: implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, [s. l.], v. 71, p. 7-22, Aug. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>.

NASCIMENTO, Paulo Meyer. Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. In: _____ (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 51-113. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

_____. *Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil*. 2018. Thesis (Doctor of Economics) – Federal University of Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/28485>. Acesso em: 3 dez. 2024.

NEGRI, Fernanda de; KNOBEL, Marcelo; CRUZ, Carlos Henrique de Brito. Excelência acadêmica requer custeio público. *Estadão*, [São Paulo], 5 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinia/espaco-aberto/excelencia-academica-requer-custeio-publico/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, [s. l.], v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/1354570022000077926>.

ROBEYNS, Ingrid. Three models of education: rights, capabilities and human capital. *Theory and Research in Education*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 69-84, Mar. 2006.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2021. (Coleção educação contemporânea).

SCHULTZ, Theodore W. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press, 1963. v. 63.

SCHWARTZMAN, Simon. A educação superior brasileira como bem público. In: FÓRUM PERMANENTE: EDUCAÇÃO COMO BEM PÚBLICO, 2019, Campinas. [Anais]. Campinas: Universidade de Campinas, 2019. p. 1-18. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336370241_A_educacao_superior_brasileira_como_bem_publico. Acesso em: 3 dez. 2024.

SENKEVICS, Adriano Souza. *O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020*. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-11012022-103758/pt-br.php>. Acesso em: 3 dez. 2024.

SILVA, Alessandra Marinho. Análise das proposições legislativas relativas ao combate à pandemia da Covid-19 no Senado Federal brasileiro. *Cadernos de Informação Jurídica: CaJur*, Brasília, DF, v. 8, n. 1-2, p. 75-89, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/290>. Acesso em: 3 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Rafael Silveira e. Legislativo, Executivo e a dinâmica das emendas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 50, n. 200, p. 211-227, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502944>. Acesso em: 3 dez. 2024.

SOUZA, Alberto de Mello; FARO, Clovis de. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 19-32. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

TESTA, Graziella. Agenda de educação no processo legislativo. In: DANTAS, Humberto; LUZ, Joyce (coord.). *Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021. p. 434-449. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/politikwissenschaft-und-bildungspolitik-konzepte-und-referenzen>. Acesso em: 3 dez. 2024.

TIKLY, Leon; BARRETT, Angeline M. Social justice, capabilities and the quality of education in low income countries. *International Journal of Educational Development*, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 3-14, Jan. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.06.001>.

WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 241-248. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

A participação dos municípios na fiscalização da CFEM: uma proposta de revisão legislativa

The participation of Municipalities in the supervision of CFEM: a proposal for legislative review

Stael Freire¹

Leonel Cesarino Pessoa²

Resumo

De acordo com a Constituição brasileira, a exploração dos recursos minerais enseja a participação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; porém, uma lei ordinária atribui à Agência Nacional de Mineração (ANM) competência privativa para a fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). O quadro atual de fiscalização é caótico, mas o aprimoramento da fiscalização da CFEM não tem recebido atenção da literatura. Este estudo analisa possíveis formas de envolver os municípios na fiscalização da CFEM e propõe alterações na legislação a fim de contribuir para melhorar seu monitoramento. O artigo conclui que a legislação deve ser revista de modo que seja atribuída aos municípios a competência para fiscalizar, ainda que em caráter delegado; e que se devem tomar como parâmetro as interações da União com os municípios na fiscalização do Simples Nacional e do Imposto Territorial Rural (ITR).

Palavras-chave: CFEM; tributação da atividade minerária; competência; federalismo; municípios.

Abstract

According to the Brazilian Constitution, the exploitation of mineral resources requires the participation of the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities; however, an ordinary law assigns to the National Mining Agency (ANM) exclusive authority to oversee the Financial Compensation for the Exploitation of Mineral Resources (CFEM). The

¹ Stael Freire é mestra em Direito pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; graduada em Direito pela Associação de Ensino Superior do Piauí, Teresina, PI, Brasil; especialista em Direito da Mineração pela Faculdade Cedin, Belo Horizonte, MG, Brasil; advogada. E-mail: staelfreire@hotmail.com

² Leonel Cesarino Pessoa é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; graduado em Direito e em Filosofia pela USP, São Paulo, SP, Brasil; professor de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: leonel.pessoa@fgv.br

current framework of oversight is chaotic, but improving CFEM oversight has not received attention in the literature. This study analyzes possible ways to involve Municipalities in overseeing CFEM and proposes changes to the legislation in order to contribute to improving its monitoring. The article concludes that the legislation should be revised so that the authority to oversee, even if on a delegated basis, is assigned to the Municipalities, and that the interactions between the Union and Municipalities in overseeing the Simples Nacional and the Rural Land Tax (ITR) are taken as a parameter.

Keywords: CFEM; taxation of the mineral activity; power to tax; federalism; Municipalities.

Recebido em 24/4/24

Aprovado em 19/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p163

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

Nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), é assegurada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, assim como aos órgãos da administração direta da União, a “participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais” ou “compensação financeira por essa exploração” (Brasil, [2024a]). A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) – prevista nesse dispositivo e instituída pela Lei nº 7.990, de 28/12/1989 (Brasil, [2017a]), em substituição tácita ao Imposto Único sobre Minerais (IUM)⁵ – é uma receita que compensa aqueles entes pela exploração de minerais realizada em seu território. Trata-se de receita especialmente importante para os municípios; uma vez esgotadas as jazidas de recursos minerais, eles devem organizar-se para que sua atividade econômica se mantenha de outra forma.

3 FREIRE, Stael; PESSÔA, Leonel Cesarino. A participação dos municípios na fiscalização da CFEM: uma proposta de revisão legislativa. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 163-180, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p163. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p163

4 Freire, S., & Pessôa, L. C. (2025). A participação dos municípios na fiscalização da CFEM: uma proposta de revisão legislativa. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 163-180. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p163

5 A Constituição de 1946 atribuiu à União competência para a criação do Imposto Único sobre Minerais (IUM), mas ele só foi instituído dezoito anos mais tarde, pela Lei nº 4.425, de 8/10/1964 (Batista Júnior, 2021, p. 23).

A exploração dos recursos minerais no Brasil enseja a participação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A forma como se dará a fiscalização da atividade e a cobrança da CFEM, no entanto, não é pacífica. A Lei nº 13.575, de 26/12/2017, criou a Agência Nacional de Mineração (ANM) e atribuiu-lhe competência privativa para a fiscalização das atividades de mineração e para a arrecadação da CFEM⁶. Porém, relatórios recentes da Controladoria-Geral da União (CGU), que contêm os resultados de avaliação da atuação da ANM, revelam uma situação verdadeiramente caótica, decorrente de diversos problemas; dentre eles, os principais são a subarrecadação, o quantitativo insuficiente de pessoal, o tratamento inadequado das denúncias recebidas e a ausência de fiscalização *in loco*. Ainda que o art. 2º Lei nº 13.575/2017 atribua à ANM a competência para fiscalizar, seu § 4º estabelece a possibilidade de exercê-la por meio de convênio com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Seria possível, portanto, a realização de convênios com os municípios mineradores. O que tem ocorrido, no entanto, é que alguns poucos convênios foram celebrados, o quadro de arrecadação da CFEM continua desolador e, ao final, pouquíssimos municípios têm contribuído efetivamente para sua fiscalização.

Este artigo tem por objetivo analisar o cenário atual da arrecadação e fiscalização da CFEM, e as alternativas para regular a matéria. Como resultado da análise, propõe alterações na legislação com o objetivo de aprimorar a fiscalização da CFEM. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico. Além de relatórios da CGU, são analisadas a legislação e a literatura sobre o assunto.

O trabalho contém três seções, além desta introdução. Na primeira delas, descreve-se o cenário de crise na fiscalização da CFEM e apontam-se as deficiências do modelo atual; na seção seguinte, analisam-se tanto o arcabouço jurídico quanto as interações da União com estados e municípios no processo de fiscalização. Ela contém quatro subseções: a) analisa-se a ação que tramitou no Supremo Tribunal Federal (STF) e tratou da competência dos estados para a cobrança das taxas minerárias; b) são apresentados os modelos da fiscalização do ITR, da fiscalização do Simples Nacional e da fiscalização da CFEM; c) critica-se o modelo de fiscalização da CFEM; e d) expõem-se propostas de alteração. A última seção apresenta as conclusões do trabalho.

2 Os problemas atuais na fiscalização da CFEM

Recentes relatórios de avaliação da CGU demonstram que ANM não tem cumprido a tarefa de fiscalizar a CFEM com a eficiência esperada.

O cenário será descrito com base em três desses relatórios, referentes às gerências regionais do Pará, de Minas Gerais e de Goiás. Como se trata dos estados com maior produção

⁶ No art. 2º, XII, da Lei nº 13.575/2017, atribui-se à ANM competência para “regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes: a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)” (Brasil, [2022a]).

de recursos minerais, são especialmente significativos os dados encontrados nesses documentos. Os relatórios dessas três gerências, elaborados pela CGU, apontam quatro fatores que concorrem para o quadro de deficiência na fiscalização: a) inadequação dos recursos de pessoal; b) inadequação dos recursos logísticos e da estrutura física; c) problemas de cadastro e do sistema de informação; e d) problema de seguimento das denúncias.

Todos os relatórios indicam grande deficiência no quadro de funcionários da ANM aptos para a fiscalização. A CGU também registra no relatório de fiscalização da agência que a gerência de Minas Gerais há muito tempo tem sinalizado para o órgão central da ANM que o número de funcionários é insuficiente⁷; a falta de pessoal acarreta consequências para diversos setores – por exemplo, o acompanhamento de processos. O relatório da gerência regional de Minas Gerais menciona que havia – em 2018, quando foi redigido – 1.916 processos físicos, 556 processos eletrônicos e 3.492 processos de dívidas de Taxa Anual por Hectare (TAH) pendentes de movimentação (Brasil, 2019a, p. 16).

De acordo com o relatório da gerência de Goiás, foi reduzido o quadro com sete servidores que atuavam na regional, quatro dos quais dedicados exclusivamente à CFEM; em 2020, quando foi escrito o relatório, restavam apenas duas funcionárias (Brasil, 2020, p. 14). A atividade de fiscalização estaria concentrando atividades em Brasília, o que mitiga parte do impacto da redução de pessoal; mesmo assim, de acordo com o relatório, o número de servidores para as funções a serem desempenhadas em Goiás seria, sem dúvida, insuficiente.

Além da inadequação de pessoal, há inadequação de recursos materiais. Os relatórios revelam como a falta de recursos tem comprometido a execução das funções do órgão e, em especial, a fiscalização adequada da cobrança da CFEM. No relatório da regional de Minas Gerais, afirma-se que “o repasse de recursos para a fiscalização tem sido intermitente, fazendo que o pagamento de diárias, abastecimento e manutenção de veículos nem sempre ocorra de forma tempestiva” e que o órgão “não dispõe de recursos tecnológicos suficientes para desempenhar todas as suas atribuições, bem como que a frota de veículos disponível na Gerência não é adequada” (Brasil, 2019a, p. 15).

Da mesma forma, a regional do Pará informou que “os veículos e demais recursos logísticos listados nos quadros anteriores são insuficientes para atender as atividades de fiscalização da CFEM”. O relatório aponta uma série de novos recursos que seriam necessários e registra um exemplo das consequências desse estado caótico: em determinada ocasião, “foi necessário interromper uma fiscalização da CFEM, em Município do interior do Estado do Pará, por problemas mecânicos no veículo, o qual não pôde mais ser utilizado nessa fiscalização” (Brasil, 2019b, p. 32).

Um terceiro problema detectado foi o não seguimento tanto das denúncias apresentadas quanto das fiscalizações de modo geral. As restrições orçamentárias impedem as

⁷ Nos termos do relatório, o número atual de funcionários “é insuficiente para o efetivo desempenho das atividades de acompanhamento e fiscalização dos recolhimentos do tributo” e “diversos expedientes já foram elaborados e encaminhados ao órgão central, porém não geraram resultados” (Brasil, 2019a, p. 14).

fiscalizações *in loco*; e, como concluiu o relatório de Minas Gerais, elas “não possuem um planejamento adequado e não são realizadas de forma estruturada” (Brasil, 2019a, p. 13).

Quando recebidas, as denúncias “não são consideradas prioritárias no planejamento das fiscalizações” (Brasil, 2019a, p. 14). Argumenta-se que “muitas vezes são vagas e não apontam detalhes ou valores de sonegação” e que haveria outros expedientes mais urgentes, pois, para os fatos descritos em denúncia, ainda haveria o fato de o “prazo decadencial ser de 10 anos para apurar eventual sonegação” (Brasil, 2019a, p. 14). De acordo com o relatório sobre a gerência regional do Pará, mesmo que ela informe que as denúncias que chegam ao órgão são analisadas, os procedimentos a serem adotados não são definidos por norma alguma⁸.

Um quarto ponto indicado pela CGU nos relatórios dos três estados diz respeito a imprecisões de cadastro e a defeitos do sistema de informação. Um cadastro com informações corretas e atualizadas é fundamental para a ANM identificar o devedor e seu endereço e, assim, notificá-lo e cobrar-lhe no caso de inadimplência. Sobretudo nas gerências de Minas Gerais e do Pará, foram apontados problemas no funcionamento atual dos cadastros – desde falhas pontuais, que poderiam ser mais facilmente resolvidas, até as que requereriam trabalho de maior profundidade com os sistemas.

Os relatórios das gerências de Minas Gerais e do Pará informam que, muitas vezes, não foi possível fazer a notificação, pois o endereço constante do cadastro não estava correto ou estava incompleto. Sobre isso, o chefe do setor de cobrança da regional de Minas Gerais informou que o sistema permite “a realização do cadastro de um minerador sem que todas as informações sejam preenchidas” (Brasil, 2019a, p. 18). A regional do Pará também observou que o sistema possibilita “a conclusão do cadastro mesmo quando não é inserido o Código de Endereçamento Postal (CEP) ou Registro Geral (RG) (dados necessários à comunicação e cobrança judicial/administrativa), possibilitando que o registro no sistema seja efetuado de forma incompleta” (Brasil, 2019b, p. 13-14).

De maneira geral, os relatórios mostram que não há integração do Sistema de Cadastro Mineiro com outros sistemas externos. O relatório do Pará, por exemplo, informa que, para a validação dos dados, poderia haver vinculação a cadastros – como o “Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal do Brasil (RFB) e ao sistema de CEP da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT)” (Brasil, 2019b, p. 14) –, mas que essa vinculação não existe e que os dados informados pelos mineradores com frequência não são corretos, preenchidos de forma autodeclaratória – o Relatório Anual de Lavra (RAL), os relatórios de recolhimento da CFEM, emitidos pelo sistema Discriminação do Débito a Parcelar (Dipar), e informações de cadastro mineiro (Brasil, 2019a, p. 15).

Esses documentos em geral apresentam incoerência, e as fiscalizações *in loco* sempre aumentam substancialmente o saldo dos valores devidos a título de CFEM. Dado o quadro atual de fragilidade do monitoramento, a CFEM tem sido objeto de constante evasão fiscal.

⁸ “[E]m análise aos processos de cobrança, referentes aos maiores valores apurados no exercício de 2017 e 2018, não foi observado qualquer documento que demonstre que houve análise prévia das denúncias encaminhadas” (Brasil, 2019b, p. 27).

3 Arcabouço jurídico: possibilidades de a União, os estados e os municípios interagirem na fiscalização

O art. 22, XII, da CRFB atribui competência privativa à União para legislar sobre “jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”; mas o art. 23, XI, atribui competência comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (Brasil, [2024a]). A regulação dessa competência comum deveria ter sido objeto de lei complementar (LC), pois o parágrafo único do art. 23 dispõe que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional” (Brasil, [2024a]). Todavia, até hoje não foram editadas leis complementares para regular essa competência comum.

O que aconteceu foi que leis federais primeiramente atribuíram ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e depois à Agência Nacional de Mineração (ANM), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), a competência para controlar e fiscalizar a CFEM. A Lei nº 8.876/1994 autorizou o Poder Executivo a instituir o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) com competência, nos termos do art. 3º, para promover o “planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais [...] bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional” (Brasil, [2017b]).

Em 2017, a Lei nº 13.575 revogou a Lei nº 8.876/1994 e dispôs sobre a criação da ANM, vinculada ao então MME, com a finalidade de promover a “gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País” (Brasil, [2022a]). Entre as competências atribuídas à ANM, estão as seguintes: “estabelecer normas e padrões para o aproveitamento dos recursos minerais” (art. 2º, II), “fiscalizar a atividade de mineração” (art. 2º, XI) e

regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes: a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; b) da taxa anual, por hectare, a que se refere o inciso II do *caput* do art. 20 do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração); e c) das multas aplicadas pela ANM (Brasil, [2022a], art. 2º, XII).

Assim, em princípio, como a competência para fiscalizar a exploração de recursos minerais é comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, aguardava-se a promulgação da LC prevista no parágrafo único do art. 23. Essa lei ainda não foi promulgada e uma lei ordinária atribuiu competência à ANM para realizar essa fiscalização. Contudo, o § 4º do art. 2º da Lei nº 13.575/2017 estabelece que, para fiscalizar as atividades de mineração

e arrecadação da CFEM, a ANM pode celebrar convênios com estados, o Distrito Federal e municípios, desde que atendidas algumas exigências.

Celebrado o convênio, haveria alguma forma de cooperação, e a fiscalização seria exercida de modo conjunto pela ANM e pelos municípios (e, se for o caso, também pelos estados). Essa não é a única forma possível de interação da União com os municípios prevista no ordenamento jurídico. Há pelo menos três formas de interação quanto ao processo de fiscalização: além do modelo dos convênios entre ANM e municípios, há o modelo de fiscalização do ITR e o de fiscalização em vigor para as operações dos contribuintes optantes pelo Simples Nacional.

Contudo, antes disso, há uma questão: os municípios não teriam o direito de fiscalizar a CFEM independentemente de convênio e de mudança legislativa? É necessário analisar se, a despeito de não terem firmado convênio com a ANM, eles poderiam fiscalizar a CFEM – seja pela cobrança de uma taxa pela exploração de recursos minerais em seu território, seja simplesmente pelo exercício da competência comum que lhes foi atribuída pelo art. 23, XI, da CRFB.

3.1 O art. 23, XI, da CRFB e as taxas minerárias

A discussão sobre a competência dos municípios para fiscalizar as atividades ligadas à mineração e sobre a cobrança de uma taxa minerária deu-se de forma organizada por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.785/MG, da qual foi relator o ministro Edson Fachin. Trata-se de ação ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria em face da Lei nº 19.976/2011, de Minas Gerais, que instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (CERM).

A doutrina já se havia posicionado sobre esse tema. De forma majoritária, autores como Paulo Honório de Castro Junior e Tiago de Mattos Silva sustentaram a inconstitucionalidade da taxa de mineração. Na ação movida pela CNI, esse posicionamento foi respaldado por um parecer do professor Marco Aurelio Greco; segundo ele, “nem sempre o exercício da atividade fiscalizatória configura regular exercício do poder de polícia” (Castro Júnior; Silva, 2018, p. 168). Haveria mais de 25 dispositivos constitucionais que utilizam o termo *fiscalizar*, mas não é em todos que o dispositivo seria usado em casos em que há poder de polícia. De acordo com o parecer e com essa doutrina, a fiscalização a que se refere o art. 23, XI, da CRFB, ao tratar da competência comum, não teria relação com o exercício de poder de polícia; alguns votos vencidos no STF, em especial o do ministro Marco Aurélio Mello, julgaram a taxa inconstitucional.

Prevaleceu, no entanto, a tese de que a taxa é constitucional. O ministro Edson Fachin assinalou que, apesar de a CRFB ter reservado competência aos estados para fiscalizar a

exploração de recursos minerais em seus territórios, “há limitado espaço para a atuação complementar dos demais entes federativos, ante a centralização das incumbências administrativas na esfera federal”. Ao mesmo tempo, ele sustenta que “não se consegue daí extrair um esgotamento das competências administrativas fiscalizatórias relativas à mineração na figura da União, especialmente a partir do Departamento Nacional de Produção Mineral, sob pena de esvaziamento da significância normativa dos arts. 23, XI, e 24, VI, da Constituição da República” (Brasil, 2022b, p. 36-37). Com base nisso conclui que “o Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro, como já expus iterativamente em sede plenária desta Corte”. De acordo com ele, “em atuação subsidiária, é possível ao ente federativo estadual desempenhar atividade administrativa, remunerada mediante taxa, desde que traduzível em serviço público ou poder de polícia, na forma e nos limites do art. 145, II, da Constituição da República” (Brasil, 2022b, p. 38).

O ministro Fachin foi seguido pela maioria dos ministros; Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux declararam voto em convergência com o voto do relator. Mesmo o ministro Luís Roberto Barroso, que votou de forma contrária com relação à constitucionalidade material da taxa, entendeu haver uma desproporcionalidade entre o valor cobrado e o valor do serviço prestado; por isso, votou a favor de sua constitucionalidade formal, entendendo legítima a possibilidade de os estados instituírem taxa para a fiscalização da exploração de recursos minerais.

Assim, ao julgar possível a cobrança da taxa, o STF deu sequência a seu próprio entendimento e ao de outros tribunais, como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Com isso, ficou consolidado, em primeiro lugar, que o art. 23, XI, da CRFB concedeu efetivamente competência aos municípios para fiscalizar a atividade minerária e, em segundo lugar, que essa atividade de fiscalização pode ser financiada por uma taxa. Mesmo que esse tenha sido o posicionamento do STF, a falta de regulamentação pela lei infraconstitucional torna, de fato, impossível aos municípios realizar a fiscalização.

3.2 Convênio para fiscalizar o Imposto Territorial Rural

Um primeiro exemplo de interação da União com os municípios no processo de fiscalização tributária é o do Imposto Territorial Rural (ITR). O art. 153 da CRFB atribui à União a competência para instituir o ITR, mas a Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003 introduziu um inciso III ao § 4º desse artigo, segundo o qual o ITR “será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal” (Brasil, [2024a]).

Por sua vez, o art. 15 da Lei nº 9.393/1996 determina a competência da Secretaria da Receita Federal (SRF) para arrecadar, tributar e fiscalizar o ITR. No entanto, seus arts. 16 e 17 dispõem que esse órgão poderá celebrar convênio com uma série de entidades a fim de

delegar as atividades de fiscalização. O art. 16 faculta a celebração de convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a “fiscalização das informações sobre os imóveis rurais contidas no DIAC e DIAT”⁹, e o Incra poderá celebrar convênios com a Fundação Nacional do Índio (Funai) e com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Brasil, [2014], art. 16, § 1º). O art. 17 permite firmar convênios com a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e – o que mais interessa ao presente trabalho – com os “órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR” (Brasil, [2014], art. 17).

A Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 dispõe sobre os convênios a serem celebrados entre a União, o Distrito Federal e os municípios para a delegação das atribuições de fiscalização. Entre as atribuições transferidas aos municípios ressaltam as de lançamento de créditos tributários e de cobrança relativa ao ITR. Dois pontos merecem destaque nessa instrução normativa: a) no caso do ITR, a competência é efetivamente transferida ao município; e b) para que possa celebrar os convênios, a municipalidade tem de satisfazer algumas exigências (Brasil, [2024b]).

No caso do ITR, celebrado o convênio, a fiscalização e o lançamento não serão exercidos conjuntamente pela União e pelo município conveniado. A União deixa de exercer essas funções, agora delegadas ao município, de modo que apenas a este caberá a tarefa de fiscalizar o ITR, efetuando a sua cobrança e fazendo o seu lançamento. Para celebrar os convênios, porém, a municipalidade deve: a) possuir estrutura de tecnologia da informação suficiente para acessar os sistemas da RFB; b) ter lei vigente instituidora de cargo com atribuição de lançamento de créditos; e c) dispor de servidor aprovado em concurso de provas e títulos para exercer esse cargo (Brasil, [2024b]). Embora quase todas as atribuições relativas à fiscalização e à cobrança tenham sido transferidas aos municípios, permanece uma situação de atuação conjunta com a SRF: a elaboração do cronograma de expedição de avisos de cobrança¹⁰.

Além disso, conquanto a fiscalização e quase todas as atividades nela envolvidas sejam transferidas para o município que tenha celebrado o convênio, a ele cumprirá, a todo o tempo, manter as várias condições satisfeitas, sob pena de o convênio vir a ser denunciado.

⁹ Diac é o Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR. Nos termos do art. 6º da Lei nº 9.393, de 19/12/1996, “o contribuinte ou o seu sucessor comunicará ao órgão local da Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC, as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, bem como qualquer alteração ocorrida, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal”. O Diat, por sua vez, é o Documento de Informação e Apuração do ITR. Conforme o art. 8º da Lei nº 9.393/1996, “o contribuinte do ITR entregará, obrigatoriamente, em cada ano, o Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, correspondente a cada imóvel, observadas data e condições fixadas pela Secretaria da Receita Federal” (Brasil, [2014]).

¹⁰ Consta do art. 17 da Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016, a obrigação de “X – elaborar, conjuntamente com a unidade da RFB de sua circunscrição, cronograma de expedição de avisos de cobrança” (Brasil, [2024b]).

Entre essas condições, estão estabelecidas as “metas mínimas de fiscalização definidas pela RFB, observadas as resoluções do CGITR” (Brasil, [2024b])¹¹.

Existem estudos que tratam do impacto da transferência da fiscalização para os municípios. O propósito deste trabalho, no entanto, não é examiná-los, mas apenas analisar o aspecto jurídico da transferência de competência.

3.3 O modelo de fiscalização do Simples Nacional

O art. 179 da CRFB dispõe que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei” (Brasil, [2024a]). A Lei nº 9.317/1996 (*Lei do Simples Nacional*) estabelece um regime substitutivo de tributo único para tributos federais¹². Até esse momento, ainda não existiam as dúvidas relacionadas a potenciais conflitos de competência na atividade de fiscalização. Como em sua versão inicial o Simples incluía apenas os tributos federais, toda a fiscalização devia ser feita pelas autoridades federais responsáveis.

Em 2003, contudo, a EC nº 42 alterou o texto constitucional, acrescentando a alínea *d* ao inciso III do art. 146; nela se atribui a uma LC a competência para definir “tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte” (Brasil, [2024a]). Em 2006 foi promulgada a LC nº 123, que incluiu entre os tributos a serem objeto de tratamento diferenciado e favorecido o ICMS, de competência dos estados, e o ISS, de competência dos municípios. Como o contribuinte passaria a pagar, em guia única, tributos federais, estaduais e municipais, surgiu um problema relativo à fiscalização. A quem seria atribuída a competência para fiscalizar o pagamento do Simples? A União, o estado e o município fiscalizariam cada qual a própria parcela?

Diferentemente do modelo do ITR, em que, celebrado o convênio, as competências são transferidas na sua quase totalidade para os municípios, o art. 33 da LC nº 123/2006 estabelece a competência conjunta da União (por meio da SRF), dos estados e dos municípios para a fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples:

Art. 33. A competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples Nacional e para verificar a ocorrência das hipóteses

¹¹ O art. 21 da Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 estabelece que, na hipótese de o conveniado não cumprir as metas mínimas de fiscalização definidas pela RFB, o convênio pode ser denunciado (Brasil, [2024b]).

¹² Nos termos do § 1º do art. 3º da Lei nº 9.317, de 5/12/1996, a “inscrição no SIMPLES implica pagamento mensal unificado dos seguintes impostos e contribuições: a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ; b) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP; c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS; e) Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; f) Contribuições para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica” (Brasil, [2006]).

previstas no art. 29 desta Lei Complementar é da Secretaria da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda ou de Finanças do Estado ou do Distrito Federal, segundo a localização do estabelecimento, e, tratando-se de prestação de serviços incluídos na competência tributária municipal, a competência será também do respectivo Município (Brasil, [2021]).

Em virtude da competência comum, no caso dos municípios surgem duas situações: a empresa pode estar ou não sujeita ao ISS. No segundo caso, as secretarias estaduais de Fazenda ou Finanças poderão celebrar convênio com os municípios para atribuir-lhes a fiscalização das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples (conforme regula o § 1º do art. 33); se, no entanto, a empresa fiscalizada for contribuinte do ISS, o convênio não será necessário, de modo que a contribuição para o Simples poderá ser fiscalizada diretamente pelos municípios.

Apesar de em princípio o município ter competência, independentemente de convênio (apenas em relação às empresas contribuintes do ISS), é muito amplo o âmbito do compartilhamento da tarefa de fiscalização entre os municípios e os demais entes federativos. Nos termos do § 1º-C do art. 33 da LC nº 123/2006, “as autoridades fiscais de que trata o *caput* têm competência para efetuar o lançamento de todos os tributos previstos nos incisos I a VIII do art. 13, apurados na forma do Simples Nacional, relativamente a todos os estabelecimentos da empresa, independentemente do ente federado instituidor” (Brasil, [2021]).

Iniciada uma fiscalização, não há limites em relação tanto à matéria propriamente dita quanto ao território que pode ser objeto de fiscalização. Suponha-se, por exemplo, que um município inicie a fiscalização de uma empresa contribuinte do ISS, sediada em seu território, e que a apuração dos fatos leve os fiscais a dois outros estabelecimentos da mesma empresa situados em outro estado, um dos quais contribuinte e outro não contribuinte do ISS. Numa situação como essa, dois pontos devem ser observados: a) os fiscais do município onde se iniciou a fiscalização têm competência para fiscalizar tanto o ISS devido pela empresa que foi inicialmente objeto de fiscalização quanto todos os tributos, sejam eles municipais, estaduais ou mesmo federais; e b) a fiscalização pode abranger outros estabelecimentos da mesma empresa localizados em outros municípios ou em outros estados, mesmo no caso de eles nem prestarem serviço.

O § 1º do art. 85 da Resolução nº 140 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), de 22/5/2018, reforça essa regra dos diversos parágrafos do art. 33 da LC nº 123/2006:

§ 1º No exercício da competência de que trata o *caput*: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 33, §§ 1º-B e 1º-C) I – a ação fiscal, após iniciada, poderá abranger todos os estabelecimentos da ME e da EPP, independentemente das atividades por eles exercidas, observado o disposto no § 2º; e II – as autoridades fiscais não ficarão limitadas à fiscalização dos tributos instituídos pelo próprio ente federado fiscalizador, estendendo-se sua competência a todos os tributos abrangidos pelo Simples Nacional (Comitê Gestor do Simples Nacional, [2023]).

Foram examinadas até este ponto duas possibilidades de interação dos entes federativos, especialmente a da União com os municípios. De um lado, no modelo criado pela LC nº 123/2006 (denominado neste artigo *modelo do Simples*), a União e o município exercem conjuntamente a fiscalização, inclusive sobre tributos que, em princípio, não são objeto da própria competência (a União e os estados podem fiscalizar o ISS, por exemplo). De outro lado, no modelo do ITR, no caso da celebração de convênio, a União outorga ao município a quase totalidade da competência para a fiscalização, mantendo sob a SRF apenas a responsabilidade de elaboração do cronograma dos avisos de cobrança.

3.4 Convênios para fiscalizar a CFEM

Como se viu, ainda que o STF no julgamento da ADI 4.785/MG tenha deixado claro que, conforme o art. 23, XI, da CRFB, a fiscalização das atividades minerárias pode ser feita pela União, pelos estados e pelos municípios, a legislação regulou a matéria de forma diferente. A lei que criou a ANM atribuiu privativamente a esse órgão federal toda a atividade de fiscalização da mineração e de arrecadação da CFEM.

O art. 2º, XII, da Lei nº 13.575/2017 atribuiu à ANM competência para “regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes: a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários (CFEM)” (Brasil, [2022a]). Não obstante, como se observou, o § 4º desse art. 2º dispõe que as competências podem ser exercidas por meio de convênio com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Trata-se agora de examinar o regramento estabelecido pelo ordenamento jurídico para a disciplina do § 4º do art. 2º da Lei nº 13.575/2017, isto é, dos convênios que venham a ser firmados entre a ANM e os municípios, em vista da fiscalização da CFEM. É necessário, pois, examinar, sobretudo a Resolução nº 71 e a Portaria nº 790, ambas da ANM.

Em 14/5/2021, foi editada a Resolução nº 71 da ANM, que regulamentou a celebração de acordos de cooperação técnica entre a ANM, os estados, o Distrito Federal e os municípios para a “cooperação mútua no desempenho de ações e atividades complementares e acessórias à fiscalização da atividade minerária” (Agência Nacional de Mineração, 2021a). Em 16/6/2021, a Portaria nº 790 da ANM estabeleceu diretrizes e procedimentos a serem seguidos na celebração dos acordos de cooperação técnica firmados.

Desde logo, pela redação de ambas as normas, observam-se os termos da colaboração que a legislação pretende que seja instituída entre a ANM e os municípios. Se o art. 1º da Resolução nº 71 da ANM dispõe que a fiscalização pode ser exercida por meio de acordo de cooperação técnica, seu § 1º deixa claros os termos dessa cooperação:

Os Acordos de Cooperação Técnica celebrados nos termos desta Resolução terão como objeto a prática de atividades *acessórias* e *complementares* ao exercício das competências legais da ANM, não constituindo hipótese de transferência, delegação ou

compartilhamento de competências entre os entes signatários (Agência Nacional de Mineração, 2021a, § 1º, grifos nossos).

O art. 2º da Resolução nº 71 contém dispositivo no mesmo sentido: “os Acordos de Cooperação Técnica celebrados nos termos desta Resolução contemplarão a prática dos seguintes atos: [...] III – referentemente ao recolhimento da CFEM: a) o *auxílio* na fiscalização do recolhimento da CFEM” (Agência Nacional de Mineração, 2021a, grifo nosso).

Nos termos do § 1º do art. 1º, em hipótese alguma haverá transferência ou compartilhamento de competência na celebração de acordo entre a ANM e os municípios; haverá apenas auxílio no processo de fiscalização. Como se comentou, conforme o art. 2º da Resolução, os municípios podem “auxiliar” a ANM na fiscalização e, nos termos do § 1º do art. 1º, “exercer atividades acessórias e complementares ao exercício das competências legais da ANM”. Mantém-se, pois, a fiscalização como atividade de competência exclusiva da ANM. Assim, cabe indagar o que exatamente poderiam fazer e quais seriam as restrições ao exercício de sua função fiscalizatória.

A Portaria nº 790/2021 descreve de forma mais minuciosa as características desse auxílio dos municípios. No § 2º do seu art. 1º, prescreve-se a exigência de se subordinarem ao funcionário da ANM os funcionários da municipalidade que possam colaborar para a fiscalização; e, no § 3º do mesmo artigo, estabelecem-se as vedações a que estão sujeitos os fiscais municipais:

§ 2º Toda e qualquer atividade fiscalizatória *in loco* sobre o recolhimento da CFEM que tenha o apoio dos entes signatários deverá, obrigatoriamente, ser coordenada e chefiada por servidores integrantes da Superintendência de Arrecadação da ANM ou Unidade equivalente.

§ 3º Fica vedado aos profissionais dos entes signatários previstos nos incisos I, II e III, deste artigo, proferir os seguintes atos: I – Iniciar ou comandar procedimento fiscalizatório ou de cobrança da CFEM; II – Lavrar autos de infrações (Agência Nacional de Mineração, 2021b).

Dessa forma, estabelecido um convênio de cooperação entre a ANM e determinado município para a fiscalização da CFEM, em hipótese alguma os fiscais municipais podem iniciar um processo de fiscalização de forma autônoma; eles devem comunicar à ANM e esperar a criação de uma equipe de trabalho da qual eles participariam necessariamente como subordinados, nunca como chefes ou coordenadores. Nos termos da lei, eles não podem iniciar ou chefiar um procedimento.

Há outra exigência que limita ainda mais a possibilidade de atuação dos municípios no processo de fiscalização: o art. 3º da Resolução exige que, para celebrarem os acordos com a ANM, os municípios disponham de equipe técnica com formação bastante determinada, constituída por um

número de integrantes que guarde proporcionalidade com a quantidade de títulos minerários vigentes no ente federado, deverá permanecer formada e devidamente aparelhada durante todo o período de vigência do Acordo de Cooperação Técnica [...] composta por [...] profissionais das áreas *de contabilidade ou de administração ou de economia* (Agência Nacional de Mineração, 2021a, art. 3º, § 1º, grifo nosso).

3.5 Análise crítica da interação possível da ANM com os municípios

Antes de tudo, importa indagar por que teria cabimento conceder também aos municípios a atividade de fiscalizar a CFEM. O § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001/1990, na redação dada pela Lei nº 13.540/2017 (Brasil, 2017c), estabelece parâmetros e critérios para a distribuição dos valores arrecadados pela CFEM. De acordo com esse parágrafo, o percentual será assim dividido entre os entes federativos:

I - 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração;

II - 1% (um por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

III - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;

IV - 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração;

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os estados onde ocorrer a produção;

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios [nas situações que descreve] (Brasil, [2023]).

Um primeiro ponto a ser observado é que 75% do valor arrecadado com a CFEM destinam-se aos municípios e ao Distrito Federal, sendo 60% para o Distrito Federal e os municípios onde ocorrer a produção e 15% para o Distrito Federal e os municípios afetados pela atividade

de mineração, nas situações em que a produção não ocorrer em seu território¹³. Mesmo que 3/4 de toda a arrecadação da CFEM seja destinada aos municípios, a atividade de fiscalização foi atribuída à ANM. Contudo, como se viu, seria possível a celebração de convênio da ANM com os municípios para eles poderem participar do processo de fiscalização. Essas condições, porém, são muito diferentes das exigidas para a celebração de convênios com relação ao ITR e atribuem aos municípios um papel absolutamente secundário na fiscalização.

No caso do ITR, o art. 7º da Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 determina três requisitos a serem preenchidos pelo município para que possa celebrar os convênios: a) possuir estrutura de tecnologia da informação suficiente para acessar os sistemas da RFB; b) ter lei vigente instituidora de cargo com atribuição de lançamento de créditos; e c) dispor de servidor aprovado em concurso de provas e títulos para exercer esse cargo.

No caso da CFEM, a Resolução nº 71 da ANM estabelece:

Art. 3º Para que possam se habilitar à celebração de Acordos de Cooperação Técnica, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão possuir equipe técnica previamente formada e composta por, pelo menos:

I – referentemente à pesquisa e à lavra:

- a) profissionais de geologia ou de engenharia de minas; e
- b) profissionais técnicos em geologia ou mineração.

II – referentemente ao recolhimento da CFEM: profissionais das áreas de contabilidade ou de administração ou de economia (Agência Nacional de Mineração, 2021a).

A interpretação corrente desse dispositivo é a de se exigir que o município disponha de equipe técnica composta de profissionais com curso superior nas áreas de contabilidade, de administração ou de economia. Todavia, esses requisitos nem sequer são exigidos para o cargo de auditor fiscal municipal. Os concursos públicos dos municípios de São Paulo, de Teresina e, via de regra, de todo o Brasil não exigem formação específica em área alguma, bastando ao candidato a ingressar na carreira fiscal a condição de bacharel em algum curso superior. Nos diversos municípios, os cargos de fiscal são ocupados por pessoas formadas em Contabilidade, Administração e Economia, mas também por pessoas formadas em Direito, Engenharia, Agronomia, Odontologia, Biologia ou outros cursos que, em princípio, não guardam relação tão próxima com a função de fiscal; mas, com sua experiência na fiscalização, podem contribuir para a fiscalização da CFEM mais do que alguém formado em Administração, mas sem a experiência de auditor fiscal.

A RFB lançou o Edital nº 1/2022, de 2/12/2022, para o preenchimento de vagas dos cargos de auditor fiscal e de analista tributário, exigindo dos candidatos diplomados em

¹³ Castro Júnior e Silva (2018, p. 169) mostram que um dos caminhos para justificar a competência dos municípios para fiscalizar é “seu interesse no produto da arrecadação”.

curso superior, em nível de graduação, devidamente registrado, fornecido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação, sem especificação de área de formação.

Alguns profissionais, sejam agrônomos ou dentistas, geólogos ou biólogos, quando aprovados em concurso público pelos municípios, passam a trabalhar apenas com matéria fiscal; são, invariavelmente, mais capacitados que muitos contadores ou economistas para fiscalizar a CFEM. Além disso, com frequência, o município não dispõe de muitas pessoas às quais atribuir essa função. Nos municípios pequenos, não são raras as situações em que existem três, dois ou apenas um fiscal municipal ou as situações em que nenhum dos fiscais do município é graduado em Contabilidade, Economia ou Administração.

Ao determinar que os profissionais que trabalharão na fiscalização da CFEM sejam “das áreas de contabilidade, administração ou economia”, aquela norma cria uma exigência que pode inviabilizar a participação de pessoas capacitadas e interpor obstáculos à celebração do convênio com algum município ou mesmo torná-la inexecutável.

4 Conclusão

O art. 23, XI, da CRFB atribuiu competência comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”. Com base nesse dispositivo, na ADI 4.785/MG o STF entendeu que os municípios são competentes para fiscalizar a atividade minerária e que essa atividade de fiscalização pode ser financiada por uma taxa. Entretanto, a falta de regulamentação pela legislação infraconstitucional torna, de fato, impossível aos municípios realizar a fiscalização.

A legislação que regula a fiscalização da CFEM atribui exclusivamente à ANM a competência para fiscalizá-la; mas foram também descritos os problemas que têm sido vivenciados com esse modelo: a falta de pessoal e de recursos, os problemas de cadastro e a falta de seguimento das denúncias estão fazendo com que a CFEM não seja, de fato, fiscalizada.

Observou-se também que os municípios são os principais destinatários dos recursos da CFEM e que, por isso, teriam muito interesse na sua fiscalização. E foram examinadas três possibilidades de interação da União com municípios no processo de fiscalização: o modelo do ITR, o modelo do Simples Nacional e o modelo da CFEM.

Investigou-se como o modelo atual de fiscalização da CFEM atribui aos municípios um papel secundário e cria uma série de condições desnecessárias para a celebração de convênios, que acabam por prejudicar a atuação dos municípios. Em virtude disso, a legislação deve ser revista para que se atribuam maiores poderes aos municípios, e que sejam tomadas como parâmetro as interações da União com municípios ocorridas na fiscalização do Simples Nacional e do ITR.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (Brasil). Diretoria Colegiada. *Resolução ANM nº 71, de 14 de maio de 2021*. Regulamenta a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Agência Nacional de Mineração – ANM e Estados, o Distrito Federal e Municípios para a cooperação mútua no desempenho de ações e atividades complementares e acessórias à fiscalização da atividade minerária, nos termos do artigo 2º, § 4º, da Lei nº 13.575/2017. [Brasília, DF]: ANMlegis, 2021a. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=0000071&seq_ato=00000790&seq_ato=2021&sgl_orgao=ANM/MME&cod_tipo=&des_item=&des_item_fim=&num_linha=&cod_modulo=351&cod_menu=8014&iframe=true. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Superintendência de Arrecadação. *Portaria ANM nº 790, de 16 de junho de 2021*. Estabelece as diretrizes e os procedimentos a serem observados pelos entes signatários na fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) [...]. [Brasília, DF]: ANMlegis, 2021b. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000790&seq_ato=2021&sgl_orgao=SAR/ANM/MME&cod_tipo=&des_item=&des_item_fim=&num_linha=&cod_modulo=566&cod_menu=8303&iframe=true. Acesso em: 10 out. 2024.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Uma introdução ao estudo do regime constitucional de imposições fiscais sobre mineração. In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *Estudos sobre a tributação da mineração*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2021. p. 17-40.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: Agência Nacional de Mineração – Gerência Regional no Estado de Minas Gerais: exercício 2018*. [Brasília, DF]: CGU, 29 abr. 2019a. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856233>. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: Gerência Regional da Agência Nacional de Mineração em Goiás: exercício 2020*. [Brasília, DF]: CGU, 23 out. 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/905664>. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação: Gerência Regional da Agência Nacional de Mineração no Estado do Pará: exercício 2018*. [Brasília, DF]: CGU, 30 abr. 2019b. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856350>. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990*. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994*. Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Revogada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8876.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte – Simples e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Revogada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9317.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017*. Altera as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13540.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. *Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017*. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa RFB nº 1.640, de 11 de maio de 2016*. Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) [...]. [Brasília, DF]: Normas, [2024b]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=73816>. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.785/MG*. Ação direta de inconstitucionalidade. Tributário, financeiro e minerário. Taxa. Poder de polícia. Competências administrativa, legislativa e tributária. Minérios e recursos minerários. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. Defesa do solo e dos recursos naturais [...]. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Interessados: Governador do Estado de Minas Gerais; Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Edson Fachin, 1º de agosto de 2022b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763770434>. Acesso em: 10 out. 2024.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: compensação financeira pela exploração de recursos minerais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL (Brasil). *Resolução CGSN nº 140, de 22 de maio de 2018*. Dispõe sobre o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional). [Brasília, DF]: Normas, [2023]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=92278>. Acesso em: 10 out. 2024.

Nota

Artigo baseado na dissertação de mestrado da autora Stael Freire, defendida em 2023 na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Imprescritibilidade da injúria racial: fundamentos e consequências do julgamento do *Habeas Corpus* nº 154.248/DF

Imprescriptibility of racial injury: grounds and consequences of the judgment of *Habeas Corpus* n. 154.248/DF

Douglas Lingiardi Strachicini¹

Resumo

Este artigo examina a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no *Habeas Corpus* (HC) nº 154.248/DF, que reconheceu a imprescritibilidade do crime de injúria racial. A análise é conduzida sob a perspectiva dos princípios constitucionais da reserva legal e da separação de Poderes. Na primeira seção investigam-se os fundamentos jurídicos utilizados pelos ministros do STF naquela decisão. Na segunda estudam-se os argumentos favoráveis e contrários à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do crime de injúria racial. Por fim, na terceira parte, compara-se a decisão do STF com a legislação anterior e posterior relacionada ao racismo e à injúria racial, considerando tanto as mudanças promovidas pela Lei nº 14.532/2023 quanto a sua obediência aos parâmetros internacionais de enfrentamento do racismo e da discriminação racial.

Palavras-chave: *Habeas Corpus* nº 154.248/DF; injúria racial; racismo; imprescritibilidade; reserva legal; separação de Poderes.

Abstract

This article examines the decision of the Brazilian Supreme Court (STF) in *Habeas Corpus* (HC) n. 15.248/DF, which recognized the imprescriptibility of the crime of racial injury. The analysis is conducted from the perspective of the constitutional principles of legal reserve and separation of Powers. The first section investigates the legal grounds used by the STF ministers in that decision. The second section presents the arguments for and against the STF decision on the imprescriptibility of the crime of racial injury. Finally, the third part

¹ Douglas Lingiardi Strachicini é mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá, MT, Brasil; especialista em Ciências Criminais pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; promotor de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil; membro do grupo de extensão e pesquisa Tutela penal dos bens jurídicos difusos, da UFMT, Cuiabá, MT, Brasil. E-mail: douglasstrachicini@hotmail.com

compares the STF decision with previous and subsequent legislation related to racism and racial injury, considering both the changes promoted by Law n. 14.532/2023 and its compliance with international standards for combating racism and racial discrimination.

Keywords: *Habeas Corpus* n. 154.248/DF; racial injury; racism; imprescriptibility; legal reserve; separation of Powers.

Recebido em 29/5/24

Aprovado em 15/10/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p181

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

O racismo no Brasil é um problema estrutural com profundas raízes históricas que se manifestam em diversas esferas sociais e institucionais. Apesar dos avanços legais e das políticas públicas implantadas nas últimas décadas, a desigualdade racial persiste de maneira alarmante.

Não sem razão, o ministro Luís Roberto Barroso enfatiza que a sociedade brasileira é intrinsecamente racista e que o racismo é perpetuado por todos, mesmo que inadvertidamente, pelo benefício ou aceitação dos privilégios concedidos por um sistema marcado pela desigualdade, o que revela uma realidade difícil de admitir, mas que precisa ser reconhecida (Brasil, 2020).

O *Habeas Corpus* (HC) nº 154.248/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), representou um marco na interpretação jurídica do crime de injúria racial no Brasil. Em 28/10/2021, o STF decidiu, por maioria, que o crime de injúria racial era imprescritível, equiparando-o ao crime de racismo previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Essa decisão gerou debates acalorados na comunidade jurídica sobre sua conformidade com os princípios da reserva legal e da separação de Poderes.

2 STRACHICINI, Douglas Lingardi. Imprescritibilidade da injúria racial: fundamentos e consequências do julgamento do *Habeas Corpus* nº 154.248/DF. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 181-201, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p181. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p181

3 Strachicini, D. L. (2025). Imprescritibilidade da injúria racial: fundamentos e consequências do julgamento do *Habeas Corpus* nº 154.248/DF. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 62(245), 181-201. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p181

Nesse âmbito de investigação, surgiu o seguinte problema de pesquisa: a decisão do STF que reconheceu a imprescritibilidade do crime de injúria racial no HC nº 154.248/DF violou os princípios constitucionais da reserva legal e da separação de Poderes?

Com o propósito de responder à questão, definiu-se como objetivo geral do trabalho analisar a decisão do STF no HC nº 154.248/DF sob a perspectiva desses dois princípios constitucionais: o da reserva legal e o da separação dos Poderes.

Para atingir o objetivo geral foram traçados três objetivos específicos. O primeiro foi examinar os fundamentos jurídicos utilizados pelos ministros do STF na decisão do HC nº 154.248/DF. O segundo consistiu em avaliar os argumentos favoráveis e contrários à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do crime de injúria racial. E o terceiro objetivo específico foi comparar a decisão do STF com a legislação anterior e posterior relacionada ao racismo e à injúria racial, assim como a sua obediência aos parâmetros internacionais de enfrentamento dessas condutas delituosas.

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico. Analisaram-se dados de organizações não governamentais e de bancos de dados oficiais, todos relativos aos temas do racismo e da discriminação em razão da raça, assim como seu enfrentamento. A pesquisa também envolveu uma revisão de literatura em fontes secundárias: livros e artigos sobre racismo, injúria racial, Direito Penal, Direito Internacional, Direito Constitucional e Direitos Humanos.

A escolha do tema justifica-se por sua relevância social e pela preocupação de se resguardarem os direitos de um grupo vulnerável, vítima de condutas típicas, ilícitas e culpáveis relativas a atos com adequação penal de tipicidade no racismo, na injúria racial ou em discriminações de idêntica natureza. Busca-se atualizar e aprofundar o conhecimento sobre o tema – a incidência e as causas do problema, a posição adotada pelo STF e suas possíveis consequências, caso seja considerada uma extrapolação de suas funções no Estado de direito democrático. Ademais, é impossível não se reconhecer que o fenômeno é transfronteiriço: não se limita ao território nacional, o que impõe uma análise dos principais marcos normativos do Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre o assunto.

Sem dúvida, o combate ao racismo no Brasil demanda uma abordagem multifacetada que inclua políticas públicas eficazes, educação antirracista e o compromisso constante com a igualdade e a justiça social, o que envolve a aplicação da lei penal aos autores de crimes raciais.

2 Fundamentos jurídicos da decisão do STF

Em 28/10/2021 o plenário do STF decidiu, por maioria de votos, que o crime de injúria racial configurava uma forma de racismo e, portanto, seria imprescritível. O colegiado negou o HC nº 154.248/DF (Brasil, 2021c) impetrado em favor de uma mulher condenada

por ter ofendido uma trabalhadora com termos racistas e pedia a declaração da prescrição da condenação, porque teria mais de 70 anos quando a sentença foi proferida.

O caso versava sobre uma decisão condenatória proferida pelo juízo da Primeira Vara Criminal de Brasília (DF) em 2013, que estabeleceu a pena de um ano de reclusão e dez dias-multa a uma mulher devido a ofensas proferidas contra uma frentista de posto de combustíveis. A ação foi tipificada como crime de injúria qualificada pelo preconceito, na forma do que prevê o art. 140, § 3º, do Código Penal (CP) (Brasil, [2024b]).

Na deliberação jurisdicional, o STF firmou a interpretação de que o crime de injúria racial é espécie do gênero racismo. Dessa forma, aplicou o Direito no sentido de que o crime previsto no art. 140, § 3º, do CP seria imprescritível, em conformidade com o art. 5º, XLII, da CRFB (Brasil, [2024a]). No acórdão são apresentados vários argumentos para sustentar a tese de que a injúria racial deve ser considerada uma forma de racismo.

O relator, ministro Edson Fachin, em voto apresentado em 26/11/2020 (Brasil, 2021c, p. 7-21), sustentou que a CRFB definiu como um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV); além disso, enuncia como princípio norteador do ente soberano em suas relações internacionais o repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4º, VIII) e o mandamento de incriminação de condutas racistas, como inafiançáveis e imprescritíveis (Brasil, [2024a], art. 5º, XLII).

Fachin também lembrou a aprovação da Lei nº 7.716, de 5/1/1989 (Brasil, [2023a]), que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e a Lei nº 9.459, de 13/5/1997 (Brasil, 1997), que alterou o CP para acrescentar ao art. 140 o § 3º e tipificar a injúria racial. Além de incluir em seu voto um estudo detalhado sobre o racismo no Brasil e lições de autores consagrados – nacionais e estrangeiros – sobre o tema, o ministro citou excerto de decisão do próprio STF no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41/DF (Brasil, 2017). Fez também referência ao julgamento do STF no HC nº 82.424/RS – caso *Ellwanger* (Brasil, 2003) – no qual se entendeu que manifestações antissemitas constituem crime de racismo. Nesse julgamento, o STF concebeu um novo conceito de *racismo*, destacando seu caráter político-social, e não apenas biológico⁴. O ministro também ressaltou que o legislador, com o fim de aproximar os tipos penais de racismo e injúria – inclusive quanto ao prazo para o exercício da pretensão punitiva – aprovou a Lei nº 12.033, de 29/9/2009 (Brasil, 2009), que alterou a redação do parágrafo único do art. 145 do CP e tornou pública condicionada a ação penal para processar e julgar o crime de injúria racial (até então, era privada), o que o tornou equivalente ao de racismo e, portanto, imprescritível.

O ministro Alexandre de Moraes reafirmou em seu voto os pontos destacados pelo relator e acrescentou que deveria prevalecer a interpretação que pudesse permitir a efetivação plena do combate ao racismo previsto pela Constituição. Essa interpretação seria consentânea com as disposições do *Pacto de São José da Costa Rica*, ratificado pelo Brasil

⁴ A respeito, ver Lafer (2004).

em 1992⁵, e com a *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância*, ratificada pelo Brasil em 2021 (Brasil, 2022).

Moraes enfatizou a necessidade de se direcionarem as regras hermenêuticas para garantir a máxima aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais e dos direitos humanos fundamentais. Frisou o fato de a Constituição ser explícita ao declarar que o racismo é crime inafiançável e o de ela não ter feito distinção alguma entre os diversos tipos penais que configuram essa prática. Desse modo, não seria correto afirmar que os tipos penais incriminadores de condutas racistas são apenas os insertos no texto da Lei nº 7.716/1989 (Brasil, 2021c).

Em seu voto, o ministro Luís Roberto Barroso seguiu o relator e ponderou que, embora com atraso, o País estaria reconhecendo a existência do racismo estrutural; e enfatizou que “não podemos ser condescendentes com a continuidade de práticas ou de linguagem que reproduzam padrão discriminatório” (Brasil, 2021c, p. 50). A seu ver, seria um erro a benevolência de considerar uma prescrição reduzida e impedir a possibilidade de repreensão adequada. Ainda que se admitisse a possibilidade de mais de uma interpretação razoável, Barroso defendeu que a Constituição impõe a interpretação que ajuda no enfrentamento ao racismo estrutural (Brasil, 2021c).

A ministra Rosa Weber destacou a importância da interpretação do princípio da igualdade tanto do ponto de vista formal quanto material e a manifesta repulsa da Constituição à discriminação e ao preconceito, a qual impõe ao legislador a criminalização das condutas que encerrem discriminação de qualquer natureza atentatória aos direitos fundamentais (art. 5º, XLI), em especial a prática de atos racistas. Conforme disciplina a CRFB, a criminalização se sujeita a um regime rigoroso de inafiançabilidade e imprescritibilidade (Brasil, [2024a], art. 5º, XLII).

Segundo Weber (Brasil, 2021c), a CRFB não disciplinou como seria editada e qual seria o conteúdo da legislação infraconstitucional requerida no art. 5º, XLII; contudo, assentou peremptoriamente que o legislador ordinário haveria de cumprir o mandamento constitucional de criminalização dos atos e condutas decorrentes do racismo. Esta seria a razão do advento das Leis nºs 7.716/1989 e 9.459/1997. A ministra Rosa Weber também mencionou o HC nº 82.424/RS (*caso Ellwanger*), sublinhando que o STF tem compreendido que a prática do racismo engloba tanto o preconceito decorrente da cor ou da raça quanto o resultante da discriminação religiosa, da etnia ou da procedência nacional (Brasil, 2021c).

A ministra Cármen Lúcia apresentou seu voto por escrito de forma convergente com o entendimento do ministro relator e reafirmou os argumentos jurídicos já expostos para definir como crime de racismo a injúria racial e, portanto, imprescritível. Durante a sessão de julgamento, a ministra lembrou que a desigualdade material entre a população branca e

⁵ A *Convenção americana sobre direitos humanos* (CADH), também conhecida como *Pacto de São José da Costa Rica*, é o instrumento fundamental do sistema interamericano de direitos humanos. Ela entrou em vigor internacionalmente em 18/7/1978, após ter obtido 11 ratificações; foi ratificada pelo Brasil em 1992 e promulgada internamente pelo Decreto nº 678, de 6/11/1992 (Brasil, 1992b).

negra no Brasil foi reconhecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no julgamento do Caso nº 12.001 – *Simone André Diniz vs. Brasil* (Organização dos Estados Americanos, 2002) e fez referência a dados da violência contra os negros constantes do *Atlas da violência* de 2018 (Brasil, 2021c). Reforçou sua fundamentação ao sustentar que o racismo não seria apenas um crime contra a vítima, mas contra a humanidade, pois a ofensa atingiria a dignidade do ser humano.

O ministro Dias Toffoli acompanhou o entendimento pela imprescritibilidade do delito de injúria racial na forma exposta pelo relator (Brasil, 2021c).

O ministro Ricardo Lewandowski também votou pela denegação da ordem e destacou que a tipificação do crime de racismo não se esgota na Lei nº 7.716/1989, pois, se assim se entendesse, haveria frustração e apequenamento da vontade do constituinte de 1988. Por esse motivo, concluiu que o crime de injúria racial, tipificado no art. 140 do CP, é imprescritível, inafiançável e punível com a pena de reclusão (Brasil, 2021c).

Luiz Fux, então presidente do STF, proferiu seu voto embasado nas argumentações jurídicas precedentes e lembrou que a sociedade brasileira foi escravocrata durante 400 anos (Brasil, 2021c, p. 113). Salientou que a discussão sobre a questão racial se desenvolveu de modo a assegurar proteção às pessoas negras e tem passado por mutações que a fizeram ir além da dimensão meramente biológica e alcançar a dimensão social.

Único a divergir, o ministro Nunes Marques considerou que os crimes de racismo e injúria racial não se equiparam, pois referem-se a bens jurídicos distintos, o que possibilitaria a decretação da prescrição. Segundo argumentou, no crime de injúria racial o bem jurídico protegido seria a honra subjetiva, e a conduta ofensiva dirige-se à lesão dela. Por sua vez, nos crimes de racismo o bem jurídico-penal tutelado se consubstanciaria na dignidade da pessoa humana, a qual deve ser protegida independentemente de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. E ressaltou outro ponto nodal: “É imprescindível que se observe a separação dos poderes e as regras de competência legislativa, postulados básicos para o bom e regular funcionamento das instituições da República”. Em outras palavras, somente o Poder Legislativo teria autoridade para estabelecer crimes imprescritíveis, que são uma exceção absoluta em matéria criminal (Brasil, 2021c, p. 26). Dessa forma, Nunes Marques estabeleceu os fundamentos da existência do instituto da prescrição penal para defender que seria um corolário do princípio da segurança jurídica, não vislumbrando possibilidade de se efetivar uma interpretação extensiva de uma exceção feita pelo constituinte originário. A seu ver, não poderia o Poder Judiciário ampliar as hipóteses de imprescritibilidade previstas pelo legislador, nem alterar o prazo previsto na lei penal, sob pena de violar o princípio da irretroatividade da lei (Brasil, [2024a], art. 5º, XL).

Desse modo, por maioria de oito votos a um⁶, o STF denegou a ordem e reconheceu que o crime de injúria racial (art. 140, § 3º, do CP) deve ser equiparado ao delito de racismo para fins de reconhecimento de imprescritibilidade.

3 O reconhecimento da imprescritibilidade do crime de injúria racial pelo STF

É necessária certa dose de humildade intelectual para reconhecer que a discussão acerca da imprescritibilidade da injúria racial é mais complexa do que aparenta e comporta diferentes interpretações. Assim, analisados os principais fundamentos da decisão do STF, ponderam-se a seguir os argumentos favoráveis e contrários a essa decisão.

3.1 Argumentos favoráveis à decisão

Num primeiro momento, saliente-se o protagonismo e a coragem do STF ao enfrentar matéria tão delicada e cara ao País, não só porque a CRFB firmou como um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV) mas também por ter ela definido como princípio regente de suas relações internacionais o repúdio ao terrorismo e ao racismo (Brasil, [2024a], art. 4º, VIII). Não menos importante é reconhecer que inegavelmente o Brasil é um país racista, que convive com o racismo estrutural (Almeida, 2019) e apresenta, por consequência, números elevadíssimos de manifestações racistas.

Os dados apresentados pela ministra Cármen Lúcia sobre a violência contra os negros constantes do *Atlas da violência* de 2018 são confirmados pelos números do período 2019-2023, conforme levantamentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (Cerqueira; Bueno, 2023), do *Atlas da violência de 2023: população negra* (Ipea, 2023), da nota técnica *Racismo estrutural e segurança pública: caminhos para a garantia do direito às vidas negras* (Pacheco; Brandão, 2023) e do infográfico *A violência contra pessoas negras no Brasil 2023*. Essas pesquisas revelam a gravidade da violência racial e enfatizam a importância das ações antirracistas na elaboração de políticas de segurança pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023). Aliás, os dados constantes nessas pesquisas revelam que o número de registros dos crimes de injúria racial, racismo e homofobia ou transfobia disparou em 2022 em comparação com o ano anterior.

A realidade do racismo parece não estar mais sendo negada, como evidencia a edição da Lei nº 12.288/2010 (Brasil, [2023b]), o *Estatuto da igualdade racial*, que previu a execução de políticas públicas para eliminar desigualdades de *status* econômico, social e jurídico,

⁶ Não participou, justificadamente, desse julgamento o ministro Gilmar Mendes; ver Extrato de Ata do HC nº 154.248/DF (Brasil, 2021c, p. 117-118).

baseadas na raça; o mesmo se pode afirmar sobre a Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014), que instituiu ações afirmativas para o acesso ao ensino superior e ao serviço público.

O STF já manifestara sua posição sobre o tema ao reconhecer os imensuráveis malefícios do racismo e de quaisquer formas de discriminação no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF (Brasil, 2012) e da ADC nº 41/DF (Brasil, 2017) – inclusive com fundamento em tratados e convenções internacionais específicos e em casos paradigmáticos de outras democracias consolidadas. No julgamento do HC nº 154.248/DF, referente à imprescritibilidade do crime de injúria racial, o STF levou a efeito uma construção argumentativa forte o suficiente para provar tanto o acerto como a legalidade e legitimidade do comando proferido. De fato, não há como negar que os incisos XLI e XLII do art. 5º da CRFB preveem *mandados de criminalização*⁷ ao legislador, ao disporem respectivamente que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” e que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (Brasil, [2024a]). Da mesma forma, nota-se que o Poder Legislativo cumpriu o mandado referente ao racismo com a promulgação da Lei nº 7.716/1989, embora tenha deixado de incluir na lei a incriminação de condutas discriminatórias caracterizadoras da injúria racial também em razão da orientação sexual ou da identidade de gênero.

Um dos principais fundamentos dos votos vencedores no julgamento do HC nº 154.248/DF é o fato de as Constituições terem passado a ocupar uma posição central na estruturação dos Estados, em decorrência do reconhecimento de que são dotadas de *força normativa* e traduzem valores a serem implantados sob o domínio da imperatividade (Peleja Júnior, 2017, p. 35). Segundo a consagrada tese de Konrad Hesse, a Constituição adquire força normativa à medida que seus valores são implantados. Para isso, a Constituição deve conectar-se ao presente e construir o futuro, pois “somente a Constituição que se vincule a uma situação histórica concreta e suas condicionantes, dotadas de uma ordenação jurídica pelos parâmetros da razão, pode efetivamente, desenvolver-se” (Hesse, 1991, p. 16-18).

Dessa forma, os votos vencedores aduziram que a *injúria racial* prevista no CP constituía espécie do gênero *racismo*, por analogia com o argumento utilizado pelo STF no julgamento do HC nº 82.424/RS (Brasil, 2003), que entendeu que manifestações antissemitas constituíam crime de racismo. Nesse julgamento, o STF concebeu um novo conceito do que seria o racismo, destacando seu caráter político-social, e não apenas biológico⁸. A decisão do STF no HC nº 154.248/DF utilizou argumentos robustos, que inclinam o intérprete a assentir com o acerto da posição, ainda mais por se tratar de tema – o racismo – sobre o qual não se discute a necessidade de adequar a legislação penal brasileira às obrigações constitucionais

⁷ Para o aprofundamento no tema dos mandados de criminalização, ver Feldens (2005, 2012) e Luisi (2003).

⁸ Ver Moreira (2022), que se refere positivamente à decisão do STF.

de tutela penal e aos parâmetros de convencionalidade decorrentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos⁹.

Vistos os argumentos favoráveis, pode-se dizer que a decisão do STF foi histórica, sobretudo pelo fato de se poder considerá-la mais um avanço no sentido de assegurar a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

3.2 Argumentos contrários à decisão do STF

Não obstante, é preciso repetir que a discussão acerca da imprescritibilidade do crime de injúria racial previsto no art. 140, § 3º, do CP era mais intrincada do que se apresentava e admitia uma série de argumentos contrários à decisão do STF, quando confrontada com a dogmática penal.

A CRFB clausulou com a imprescritibilidade os crimes de racismo e de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático de Direito, na forma preconizada pelo art. 5º, XLII e XLIV, cabendo ao legislador a função de regulamentar esses crimes no ordenamento jurídico. No entanto, esse dever de regulamentar matéria penal também obedece à determinação constitucional do princípio da reserva legal ou estrita legalidade constante do art. 5º, XXXIX: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (Brasil, [2024a])¹⁰. Por essa razão sobreveio a Lei nº 7.716/1989 (Brasil, [2023a]), que definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

Nos crimes de racismo, o bem jurídico tutelado não é a honra subjetiva do ofendido. Existe a afronta a todo o grupo, e não apenas ao ofendido, com base no pressuposto da divisão dos seres humanos em raças superiores e inferiores, consequência de um processo de conteúdo meramente político-social. Tutela-se, pois, o direito à igualdade, o respeito à personalidade e à dignidade da pessoa pertencente a um grupo minoritário ou, por algum motivo, mais vulnerável (Andreucci, 2018, p. 224-228; Masson, 2018, p. 220-221). A respeito desse argumento, Santos (2001, p. 87) salienta que “em todos os tipos penais da Lei nº 7.716/1989, a objetividade jurídica é a mesma: tutela-se o direito à igualdade, constitucionalmente previsto como inviolável (art. 5º, *caput*, CF)”.

Por sua vez, assim como os demais crimes contra a honra, a injúria qualificada supõe ofensa dirigida a pessoa ou pessoas determinadas. Assim, a atribuição de qualidade negativa à vítima individualizada, calcada em elementos referentes à raça, cor, etnia, religião ou origem, constitui crime de injúria qualificada (Brasil, [2024b], art. 140, § 3º; Andreucci, 2018; Masson, 2018).

⁹ Para o aprofundamento no tema do controle de convencionalidade, ver Mazzuoli (2018) e Mazzuoli, Faria e Oliveira (2021).

¹⁰ Sobre a origem remota do princípio na *Magna Carta* (1215) do rei João Sem Terra, ver Hungria e Fragoso (1976, p. 42).

Em síntese, a injúria qualificada – delito afiançável prescritível e de ação penal pública condicionada à representação do ofendido (Brasil, [2024b], art. 145, par. único) – diferia do racismo, de ação penal pública incondicionada que, por mandamento constitucional, é crime inafiançável e imprescritível (Brasil, [2024a], art. 5º, XLII; Masson, 2018, p. 220-221). Por conseguinte, os bens jurídicos tutelados pelos crimes de racismo e injúria qualificada eram de natureza distinta, embora o legislador pudesse – caso fosse sua vontade – ter feito a equiparação ao elaborar as leis ou por meio de novo processo legislativo. A pretexto de reforçar o combate ao racismo, o STF proferiu decisão sobre a delicada área do Direito Penal incriminador, regido por princípios constitucionais penais que se harmonizam para limitar e legitimar a intervenção estatal¹¹.

Assim, logo surgiram indagações sobre alguns pontos que o HC nº 154.248/DF não enfrentou¹². O primeiro deles diz respeito ao fato de que o crime de injúria racial se processa mediante ação penal pública condicionada à representação do ofendido (Brasil, [2024b], art. 145, par. único). Dessa maneira, o Ministério Público só poderia deflagrar a ação penal com a autorização do ofendido ou do seu representante legal, que tem prazo de seis meses para ser oferecida a contar do conhecimento do fato pelo ofendido (Brasil, [2024b], art. 100, § 1º, [2024c], art. 24, § 1º, art. 38). Se esse prazo transcorre sem o oferecimento de representação, ocorre a decadência (Brasil, [2024b], art. 103) – ou seja, perde-se o direito de oferecer a ação penal e, conseqüentemente, extingue-se a punibilidade do autor do fato (Brasil, [2024b], art. 107, IV, [2024c], art. 61). Assim, como o prazo decadencial não está sujeito a suspensão ou interrupção no âmbito criminal, não há como se compatibilizar com um crime imprescritível, a menos que o STF houvesse conferido nova interpretação ao art. 103 do CP. Ele também não decidiu que a injúria racial passasse a se processar mediante ação penal pública incondicionada, conferindo interpretação *contra legem* ou declarando inconstitucional o art. 145, parágrafo único, do CP. Se o fizesse, poderia afrontar cláusula pétreia (art. 5º, XL, da CRFB), que consagra a irretroatividade da lei penal gravosa.

Esses argumentos contrários revelam, em verdade, que a decisão do STF pode ter afrontado os princípios da reserva legal, da separação de Poderes e da inadmissibilidade de analogia *in malam partem*, pois a criminalização de condutas como racismo e o reconhecimento de sua imprescritibilidade são tarefas do legislador, e não *função judicial*. Quando isso ocorre, constata-se que o Poder Judiciário faz juízo político que caberia ao Poder Legislativo e viola a vedação da analogia *in malam partem*, mediante um “pan-hermeneutismo” (Clève; Sarlet; Coutinho; Pansieri, 2014).

De outro lado, conceber como legal e legítimo que o STF, com o regramento previsto na Lei nº 7.716/1989 (Brasil, [2023a]), possa equiparar condutas criminalizadas em tipos penais e ditar-lhes o alcance, acaba por confundir sua competência com a do Superior Tribunal

¹¹ A respeito das primeiras discussões acerca das implicações da decisão para o princípio da reserva legal e a separação de Poderes no Direito Penal brasileiro, ver Milanez (2021) e Catta Preta e Langoni (2021).

¹² Por todos, ver Streck (2021) e Silva (2021).

de Justiça (STJ), negando-se a este a função de intérprete da lei federal, segundo dispõe a CRFB. Nesse ponto, é indispensável a identificação dos limites da interpretação conforme e da sua distância da reconstrução de uma possível norma inconstitucional, para evitar o desrespeito ao Legislador; Marinoni (2022, p. 403) adverte que, ante a presunção de constitucionalidade das leis, incide um forte ônus argumentativo sobre o órgão jurisdicional, pois a atividade é bem diferente da realização de uma interpretação conforme.

A despeito da previsão constitucional definida como cláusula pétrea no art. 5º, XXXIX – no qual se estabelece não haver “crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (Brasil, [2024a]) –, a interpretação do STF varreu qualquer possibilidade de se buscar um diálogo com outras instituições, visto que submeteu o povo àquilo que afirma que a Constituição diz (Bickel, 1986, p. 16-17). A interpretação efetivamente estendeu a imprescritibilidade ao crime de injúria racial como se fosse lei.

Como se trata de lei penal, decisões judiciais não podem dispor sobre condutas sujeitas à reserva legal, a qual fundamenta a garantia dos cidadãos contra o arbítrio estatal. Se hoje se busca mais o engajamento do que a dogmática para a defesa de uma hipótese de imprescritibilidade que proteja uma parcela vulnerável da população, é preciso ter em mente que há pouquíssimo tempo esse mesmo caminho foi utilizado para promover a perseguição e o aniquilamento de milhares de cidadãos que também constituíam parcela vulnerável, submetida à ideologia dos governantes (Strachicini, 2024, p. 15-16)¹³.

Toledo (1994, p. 25) é enfático em sua cautela: “Fiquemos, pois, com o princípio da reserva legal em suas linhas tradicionais. Disso não teremos que nos penitenciar, um dia, como ocorreu em alguns países da Europa, em épocas de triste memória”.

4 O crime de injúria racial à luz da Lei nº 14.532/2023

Após a avaliação dos argumentos favoráveis e contrários à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do crime de injúria racial adotada no HC nº 154.248/DF, mas antes que se pudessem observar seus impactos sobre a jurisprudência e a doutrina, promulgou-se a Lei nº 14.532/2023, que alterou a *Lei antidiscriminação* e o *Código penal*, para tipificar a injúria racial como crime de racismo.

Desse modo, é essencial comparar a decisão e a redação da *Lei do crime racial* com a legislação anterior e posterior relacionada à injúria racial, bem como sua obediência aos parâmetros internacionais de enfrentamento do racismo e da discriminação racial.

¹³ Sobre como uma Corte Constitucional pode expressar os reflexos da ideologia e das preferências da maioria de seus integrantes, ver Dahl (2001, 2003).

4.1 Comparação da decisão do STF com a legislação anterior e posterior

Pode-se considerar que a primeira lei que tratou do enfrentamento do racismo no Brasil foi a Lei nº 3.353, de 13/5/1888 (Brasil, 1888), que em 2 artigos declarou extinta a escravidão e revogou todas as disposições em sentido contrário. No âmbito penal, a Lei nº 1.390/1951 (Brasil, [1985]) – *Lei Afonso Arinos* – foi a primeira a tipificar o racismo como contravenção penal (crime de menor potencial ofensivo). Apesar da aparente timidez legislativa, Santos (2001, p. 59) fornece-nos os subsídios para dar relevo ao primeiro ato normativo voltado ao combate à discriminação:

Não obstante tenha previsto serem meras contravenções penais as condutas preconceituosas estabelecidas nessa lei, e estando à época limitadas a “atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”, tratou-se a iniciativa de importante marco na história da defesa dos discriminados, entre outros aspectos, por reconhecer oficialmente a existência do racismo no Brasil e por possibilitar a punição criminal de algumas formas de exteriorização do preconceito de raça e de cor.

Em estudo aprofundado, o autor enumera todos os atos normativos que direta ou indiretamente incluíam dispositivos penais com a punição de condutas de exteriorização do preconceito ou da discriminação: as Leis nºs 2.889/1956, 4.117/1962, 4.898/1965 (antiga *Lei do abuso de autoridade*), 7.170/1983 (antiga *Lei de segurança nacional*), 5.473/1968, 6.001/1973 (*Estatuto dos indígenas*) e 7.437/1985 (alterou a *Lei Afonso Arinos*) (Santos, 2001, p. 59-73) – além do Decreto-lei nº 1.001/1969 (*Código penal militar*).

Todavia, a grande virada no enfrentamento do racismo ocorre com a promulgação da CRFB, cujo art. 5º, XLI e XLII, estabelece que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” e que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (Brasil, [2024a]). A fim de regulamentar o dispositivo constitucional e atender ao empenho de grupos de defesa dos direitos humanos – e especialmente o de outros ligados à defesa das minorias –, a Lei nº 7.716, de 5/1/1989, definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Ela foi alterada pela Lei nº 9.459/1997, para contemplar também a injúria baseada em discriminação racial e ampliar o foco para a punição de atos resultantes de preconceito de etnia, religião ou procedência nacional – já que o objeto da Lei nº 7.716/1989 originalmente se restringia ao combate dos atos resultantes de preconceito de raça ou cor.

Dessa forma, somente com a CRFB, 100 anos depois da abolição da escravatura, o racismo foi alçado à categoria de crime inafiançável, imprescritível e sujeito à pena de reclusão, nos termos do art. 5º, XLII (Brasil, [2024a]). A partir de então, mesmo fora da esfera criminal foram promulgadas novas leis com o objetivo de aperfeiçoar o mosaico normativo para o enfrentamento e prevenção do racismo estrutural. Tal é o caso tanto da Lei nº 12.288/2010 (Brasil, [2023b]) – que instituiu o *Estatuto da igualdade racial* e determinou a execução de

políticas públicas para a eliminação de desigualdades de *status* econômico, social e jurídico baseadas na raça –, quanto da Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014), que instituiu ações afirmativas para o acesso ao ensino superior e ao serviço público.

No âmbito penal, em 11/1/2023 foi sancionada a Lei nº 14.532 (Brasil, 2023c), que alterou a Lei nº 7.716/1989 e o CP para tipificar a injúria racial como crime de racismo, prevendo pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística, além de pena para o racismo religioso, recreativo, e para o praticado por funcionário público. Dessa forma, as ofensas em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional passaram a estar criminalizadas pelo novo art. 2º-A da Lei nº 7.716/1989, e não mais no art. 140, § 3º, do CP. A pena para tais ofensas qualificadas, que era de 1 a 3 anos de reclusão e multa, passou para 2 a 5 anos de reclusão e multa (maior, portanto, do que a pena do art. 20 da mesma lei); e a ação penal, que era pública condicionada à representação, passou a ser pública incondicionada.

O crime do art. 20 da Lei nº 7.716/1989 também foi objeto de modificações, e a forma qualificada do § 2º passou a incluir a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional por meio “de publicação em redes sociais, da rede mundial de computadores” (Brasil, [2023a]). A injúria com utilização de elementos referentes à religião ou à condição de pessoa idosa ou com deficiência permaneceu tipificada no art. 140, § 3º, do CP, que teve reduzido seu horizonte de incidência.

A Lei nº 14.532/2023 mantém total coerência com a fundamentação de todos¹⁴ os votos proferidos pelo STF no julgamento do HC nº 154.248/DF quanto à necessidade de melhor tutela penal em relação à prática do racismo por meio de condutas que causem constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida a pessoas ou grupos minoritários¹⁵. Todavia, a análise do Projeto de Lei (PL) nº 4.566/2021 (nº anterior: PL 1.749/2015) (Brasil, 2021a) comprova que a Lei nº 14.532/2023 seguiu o processo legislativo exigido no Direito Penal, tal como expressa a doutrina brasileira:

Nosso Direito pertence à (família da) *civil law*, não à *common law*, isto é, entre nós, o que vale (para fins incriminadores) é o direito escrito (publicado no diário oficial), não os costumes ou apenas os precedentes jurisprudenciais. Não há crime sem lei anterior que o defina. Isso significa, desde logo, que apenas e exclusivamente a lei é que define crime no nosso país. Os costumes não servem para essa finalidade. Tampouco a jurisprudência. Podem os costumes ser válidos para a interpretação da lei penal, particularmente em favor do réu, mas não criam crime ou pena (Gomes; Bianchini; Daher, 2016, p. 78).

¹⁴ Embora divergente no reconhecimento da imprescritibilidade, o único voto vencido reconhece a gravidade e necessidade de tutela mais efetiva das práticas de racismo caracterizadoras de crimes, mas considera que esse incremento deveria ocorrer com a observância da separação dos Poderes e das regras de competência legislativa.

¹⁵ Sobre as primeiras impressões relativas à alteração, ver Silva, Abreu e Oliveira (2023) e Akerman (2023).

Em vista disso, parece clara a conclusão de que um precedente judicial – por mais força que tenha – não é capaz de concretizar o princípio constitucional da reserva legal e tornar imprescritível um crime mediante regras de interpretação; caso contrário, o resultado do julgamento do HC nº 154.248/DF teria feito o PL nº 4.566/2021 perder seu objeto, o que efetivamente não ocorreu.

Nesse contexto, Lenio Luiz Streck critica o ativismo judicial por considerá-lo uma violação da teoria da separação dos Poderes, pois excede as funções jurisdicionais e interfere nas responsabilidades legislativas e administrativas, o que desestabiliza o equilíbrio entre os Poderes, fundamental para a democracia constitucional (Streck, 2014, p. 66). No mesmo sentido, Moreira (2018, p. 213) argumenta que, ao extrapolar suas funções e incursionar nas atribuições dos outros Poderes, “o Judiciário compromete a separação de Poderes e desequilibra o funcionamento institucional do Estado”. Por essa razão, sob o ponto de vista da dogmática penal, é tema abstruso o uso da analogia pelo Poder Judiciário com o objetivo de recrudescer tipos penais à revelia do legislador.

4.2 Obediência aos parâmetros internacionais

Nesta subseção, compara-se a decisão proferida pelo STF no HC nº 154.248/DF com os tratados e as convenções internacionais que tratam do racismo e da discriminação racial e visam a erradicá-los, já que o Brasil é signatário de vários deles.

A *Declaração universal dos direitos humanos* (DUDH) proclama que todos os seres humanos são iguais perante a lei e têm direito, sem distinção, a igual proteção da lei. Assim, todas as pessoas têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação (Nações Unidas, [1948]). Igualmente, o *Pacto internacional sobre direitos civis e políticos* (PIDCP), adotado em 1966, reitera o compromisso dos Estados-parte de garantir a igualdade e a não discriminação em todas as esferas da vida pública e privada (art. 2º, nº 1, e arts. 25-26 do PIDCP) (Brasil, 1992a). No âmbito interamericano, a *Convenção americana sobre direitos humanos* (ou *Pacto de San José da Costa Rica*) garante a proteção dos direitos humanos e proíbe a discriminação de qualquer tipo, inclusive a racial (art. 1º, nº 1, e art. 24 da CADH) (Brasil, 1992b).

Em relação às normativas específicas, a *Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial* (CEDR)¹⁶, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1965, é um dos mais antigos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8/12/1969, estabelece desde o preâmbulo que qualquer “doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa” e que “não existe justificção para a discriminação racial, em teoria ou na prática, em lugar algum” (Brasil, 1969). Segundo Piovesan (2022, p. 298), a CEDR repudia teorias que hierarquizam

¹⁶ Adotada pela Resolução nº 2.106 (XX) da Assembleia Geral da ONU, de 21/12/1965, e aberta à assinatura em 7/3/1966.

indivíduos, classificando-os como superiores ou inferiores em virtude de diferenças raciais e ressalta a urgência de se adotarem todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, prevenir e combater doutrinas e práticas racistas.

Também se deve destacar a *Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas conexas de intolerância* (CIRDR), aprovada em 2013 pela Organização dos Estados Americanos. Desde seus *consideranda*, a CIRDR atribui aos Estados o dever de erradicar total e incondicionalmente o racismo, a discriminação racial e toda forma de intolerância, de fomentar a igualdade jurídica efetiva e combater a discriminação racial em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais (Ramos, 2024, p. 386). Esse documento é especialmente importante porque em janeiro de 2022 o Congresso Nacional promulgou o Decreto nº 10.932/2022 (Brasil, 2022) e, conforme o rito especial previsto no art. 5º, § 3º, da CRFB, dotou a CIRDR de hierarquia normativa interna equivalente à de emenda constitucional (Brasil, 2021b).

Dentre os 22 artigos que compõem a CIRDR, Ramos (2024) destaca a adoção de leis contra o racismo, de modo que os Estados devem adotar legislação que defina e proíba claramente o racismo, discriminação racial e formas conexas de intolerância tanto no setor público quanto no privado, em especial na área do emprego, participação em organizações profissionais, educação, moradia e saúde. Além disso, aponta os

[m]andados de criminalização. Os Estados comprometem-se em assegurar às vítimas de discriminação e intolerância um tratamento equitativo, igualitário e não discriminatório no acesso ao sistema de justiça, com processos ágeis e eficazes, para que seja obtida uma justa reparação no âmbito civil ou penal (Ramos, 2024, p. 387).

Observados os principais tratados e convenções internacionais que tratam do racismo e da discriminação, passa-se à análise sobre o alinhamento do entendimento do STF no HC nº 154.248/DF com as obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito do Direito Internacional.

A decisão do STF alinha-se com a DUDH por reforçar o princípio da igualdade, ao estabelecer que todos os indivíduos têm direito a tratamento igual perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Igualmente, a decisão do STF reafirma as disposições do *Pacto de São José da Costa Rica* no que se refere à proteção contra a discriminação.

Constata-se também a compatibilidade com a CEDR, cujo art. 2º obriga os Estados-partes a adotarem, tempestivamente e por todos os meios apropriados, uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas. O STF, ao decidir sobre o HC, reforçou a necessidade de uma postura ativa do Estado na erradicação do racismo.

A decisão do STF, por fim, também está em conformidade com as disposições da CIRDR. No entanto, em relação a ela é preciso um aprofundamento. O julgamento do HC pelo plenário do STF ocorreu em 28/10/2021 e sua publicação em 23/2/2022. Assim, quando do julgamento, não existia mandado internacional de criminalização relativo ao

tema em debate. Posteriormente e antes da publicação do acórdão, em 10/1/2022 o Brasil promulgou internamente o Decreto nº 10.932 (Brasil, 2022), tornando as normas da CIRDR equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, [2024a], art. 5º, § 3º). Nessa data, já havia *mandado equiparado* a uma determinação constitucional de criminalização. Nesse ponto, ressalte-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos consolidou o entendimento de que o Direito Penal e o Processual Penal são instrumentos para a prevenção e a repressão aos autores de sua violação, conclusão que se depreende do disposto no art. 3º, item *b*, da Resolução nº 60/147 da Assembleia Geral da ONU, relativa aos princípios sobre o direito à reparação das vítimas de violações graves de direitos humanos (Ramos, 2006, p. 16).

Sobre o tema, Streck e Feldens (2006, p. 30-31) sustentam que, “mais que um limite, deveremos entender a Constituição como fundamento da pena e do direito penal, verificando hipóteses em que a criminalização de determinadas condutas se demonstra constitucionalmente requerida”. São aquelas hipóteses em que há necessidade de tutela penal – ou seja, a atuação do legislador é constitucionalmente ordenada.

Ao promulgar a Lei nº 14.532/2023, o Brasil atendeu a mandado de mesma hierarquia de uma determinação constitucional de criminalização, fato compatível com a defesa de Mazzuoli e Piedade (2023): a de que a punição também deve ser considerada *standard* de direitos humanos.

5 Conclusão

Neste artigo, analisou-se a decisão do STF no HC nº 154.248/DF, que declarou a imprescritibilidade do crime de injúria racial e incrementou o enfrentamento do racismo no Brasil, sob a perspectiva dos princípios constitucionais da reserva legal e da separação de Poderes.

O primeiro objetivo específico deste estudo foi analisar os fundamentos jurídicos utilizados pelos ministros do STF naquela decisão. O resultado dessa análise pode ser verificado na seção 2, na qual se perscrutam os votos proferidos por nove ministros do STF no julgamento. O trabalho revela que não se tratou de uma votação unânime e que, embora tenha despontado apenas um voto divergente, suscitou argumentos sobre a obediência aos princípios da reserva legal e da separação de Poderes, assim como sobre a competência legislativa e a função do Judiciário de interpretar a Constituição.

O segundo objetivo específico, por sua vez, era avaliar os argumentos favoráveis e contrários à decisão do STF sobre a imprescritibilidade do crime de injúria racial. O resultado pode ser verificado na seção 3, na qual se aferiu que, embora se reconheça a necessidade de a interpretação constitucional ser feita sempre em prol dos direitos humanos e fundamentais, o Poder Judiciário tem-se submetido a limites interpretativos, especialmente em se tratando de matéria penal, dada a incidência do princípio da reserva legal e a vedação do uso da analogia *in malam partem*.

Finalmente, o terceiro objetivo específico foi comparar a decisão do STF com a legislação anterior e posterior relacionada à injúria racial, assim como verificar sua obediência aos parâmetros internacionais de enfrentamento do racismo e de outros tipos de discriminação racial. Esse resultado pode ser verificado na seção 4, em que se confronta a decisão com os atos normativos anteriores de enfrentamento à matéria e coteja-a com a evolução da *Lei do crime racial* para tratar a injúria racial como uma espécie de racismo. A decisão do STF obedeceu aos parâmetros internacionais de enfrentamento do racismo e da discriminação racial, em especial os que decorrem de obrigações internacionais no combate ao racismo.

Ao comparar essa decisão com a legislação interna de combate aos crimes raciais e com os tratados e convenções internacionais, verifica-se uma harmonização das normas internas com os padrões globais de direitos humanos. Essa convergência fortalece a luta contra a discriminação racial e contribui para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Todavia, como se observou ao longo do trabalho, a análise demonstrou que a decisão do STF no HC nº 154.248/DF, embora muito significativa na luta contra o racismo, suscita controvérsias relacionadas aos princípios constitucionais da reserva legal e da separação de Poderes. A promulgação da Lei nº 14.532/2023 reflete a necessidade de um processo legislativo robusto para consolidar avanços na tutela penal contra práticas racistas e garantir maior segurança jurídica.

Sugere-se que futuras pesquisas possam explorar mais profundamente os limites das interpretações do Judiciário em matéria penal, sobretudo quando confrontadas com o devido processo legislativo.

Referências

AKERMAN, William. Análise da Lei nº 14.532 e da tipificação, como racismo, da injúria racial. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 30 jan. 2023. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-30/william-akerman-tipificacao-racismo-injuria-racial/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen Livros, 2019. (Feminismos plurais).

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. *Legislação penal especial*. 13. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.566, de 2021 (nº anterior: PL 1.749/2015)*. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1301128>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021*. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/DLG-1-2021.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2024c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969*. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951*. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1985]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1390.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888*. Declara extinta a escravidão no Brasil. [Brasília, DF]: Presidência da República, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989*. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997*. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9459.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 12.033, de 29 de setembro de 2009*. Altera a redação do parágrafo único do art. 145 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, tornando pública condicionada a ação penal em razão da injúria que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12033.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023*. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF*. Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido [...]. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior [...]. Requerente: Democratas – DEM. Interessados: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília – Cepe; Reitor da Universidade de Brasília; Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília – Cespe/UnB. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus nº 82.424/RS*. Habeas-corpus. Publicação de livros: anti-semitismo. Racismo. Crime imprescritível. Conceituação. Abrangência constitucional. Liberdade de expressão. Limites. Ordem denegada [...]. Paciente: Siegfried Ellwanger. Impetrantes: Werner Cantalício João Becker e outra. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator originário: Min. Moreira Alves. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa, 17 de setembro de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus nº 154.248/DF*. Habeas corpus. Matéria criminal. Injúria racial (art. 140, § 3º, do Código Penal). Espécie do gênero racismo. Imprescritibilidade. Denegação da ordem [...]. Paciente: Luiza Maria da Silva. Impetrantes: Jose Gomes de Matos Filho e outro(a/s). Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Edson Fachin, 28 de outubro de 2021c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332240>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000/DF*. Direito eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente [...]. Consultante: Benedita Souza da Silva Sampaio. Relator: Min. Roberto Barroso, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CATTA PRETA, Ava Garcia; LANGONI, Maria Olívia Cardoso. A injúria racial como categoria do crime de racismo. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 18 set. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-18/opinio-injuria-racial-categoria-crime-racismo>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). *Atlas da violência 2023*. Brasília, DF: Ipea: FBSP, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9350-223443riatlasdaviolencia2023-final.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; PANSIERI, Flávio. Perigo da criminalização judicial e quebra do Estado democrático de direito. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 21 ago. 2014. Senso Incomum. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-21/senso-incomum-criminalizacao-judicial-quebra-estado-democratico-direito>. Acesso em: 27 nov. 2024.

DAHL, Robert A. *How democratic is the American Constitution?* 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2003. (The Castle lectures in ethics, politics, and economics).

_____. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001.

FELDENS, Luciano. *A Constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle de normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. *Direitos fundamentais e direito penal: a Constituição penal*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *A violência contra pessoas negras no Brasil 2023*. São Paulo: FBSP, 2023. Infográfico. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/1783e9aa-f760-4696-84d8-880c55668ae5>. Acesso em: 27 nov. 2024.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice; DAHER, Flávio. *Curso de direito penal: parte geral*: arts. 1^o a 120. 2. ed. rev., atual e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 1.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

HUNGRIA, Nélson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao Código Penal: Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976. v. 1, t. 1.

IPEA. Núcleo de Disseminação de Pesquisa DIEST. *Atlas 2023: população negra*. Brasília, DF: Ipea: FBSP, 2023. Infográfico. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/280/atlas-2023-populacao-negra>. Acesso em: 27 nov. 2024.

LAFER, Celso. Parecer: o caso Ellwanger: antissemitismo como crime da prática do racismo. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 41, n. 162, p. 53-89, abr./jun. 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/948>. Acesso em: 27 nov. 2024.

LUIZI, Luiz. *Os princípios constitucionais penais*. 2. ed. rev. e aum. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo constitucional e democracia*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MASSON, Cleber. *Direito penal: parte especial*: arts. 121 a 212. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 2.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Punir como *standard* de direitos humanos: centralidade de proteção das vítimas no direito internacional dos direitos humanos e no processo penal brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1.055, p. 135-160, set. 2023.

MILANEZ, Bruno. Injúria racial imprescritível: discriminação em face das garantias penais. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 16 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-16/milanez-hc-154248-discriminacao-face-garantias-penais>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOREIRA, Mellissa de Carvalho. Reflexões acerca do ativismo judicial: os riscos da atuação extralegal do Poder Judiciário. *Virtuajus*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 213-234, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://seer.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/18100>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. Injúria racial é, sim, racismo! *Consultor Jurídico*, [s. l.], 2 fev. 2022. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-02/romulo-moreira-injuria-racial-sim-racismo>. Acesso em: 27 nov. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília, DF: Nações Unidas Brasil, [1948]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Simone André Diniz vs. Brasil*. Relatório nº 37/02: admissibilidade. Petição 12.001. Juízes: Juan Méndez, presidente, et al., 9 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/brasil12001.htm>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PACHECO, Dennis; BRANDÃO, Juliana. Racismo estrutural e segurança pública: caminhos para a garantia do direito às vidas negras. *FBSP: nota técnica*, [São Paulo], p. 1-18, 20 nov. 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/1783e9aa-f760-4696-84d8-880c55668ae5>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. *Sentenças aditivas e jurisdição constitucional: a performance diferenciada do juiz constitucional*. Curitiba: Juruá, 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

_____. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*: RBCrim, São Paulo, v. 14, n. 62, p. 9-55, out. 2006.

SANTOS, Christiano Jorge. *Crimes de preconceito e de discriminação: análise jurídico-penal da Lei 7.716/89 e aspectos correlatos*. São Paulo: M. Limonad, 2001.

SILVA, César Dario Mariano da. O STF e a espada de Dâmocles: a imprescritibilidade da injúria racial. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 11 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-11/cesar-dario-stf-imprescritibilidade-injuria-racial>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SILVA, Luiz Fernando Martins da; ABREU, Sérgio Luiz da Silva de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Injúria racial à luz da Lei nº 14.532/2023. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 24 jan. 2023. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-24/opiniao-injuria-racial-luz-lei-1453223>. Acesso em: 27 nov. 2024.

STRACHICINI, Douglas Lingardi. Limites do ativismo judicial criminal na jurisdição constitucional: uma análise das decisões interpretativas e reconstitutivas. *Revista CEJ*, Brasília, DF, v. 28, n. 87, p. 8-18, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2775>. Acesso em: 27 nov. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Imprescritibilidade de injúria racial: a moral deve corrigir o direito? *Consultor Jurídico*, [s. l.], 3 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-03/lenio-streck-imprescritibilidade-injuria-racial>. Acesso em: 27 nov. 2024.

_____. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 5. ed. rev., modificada e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

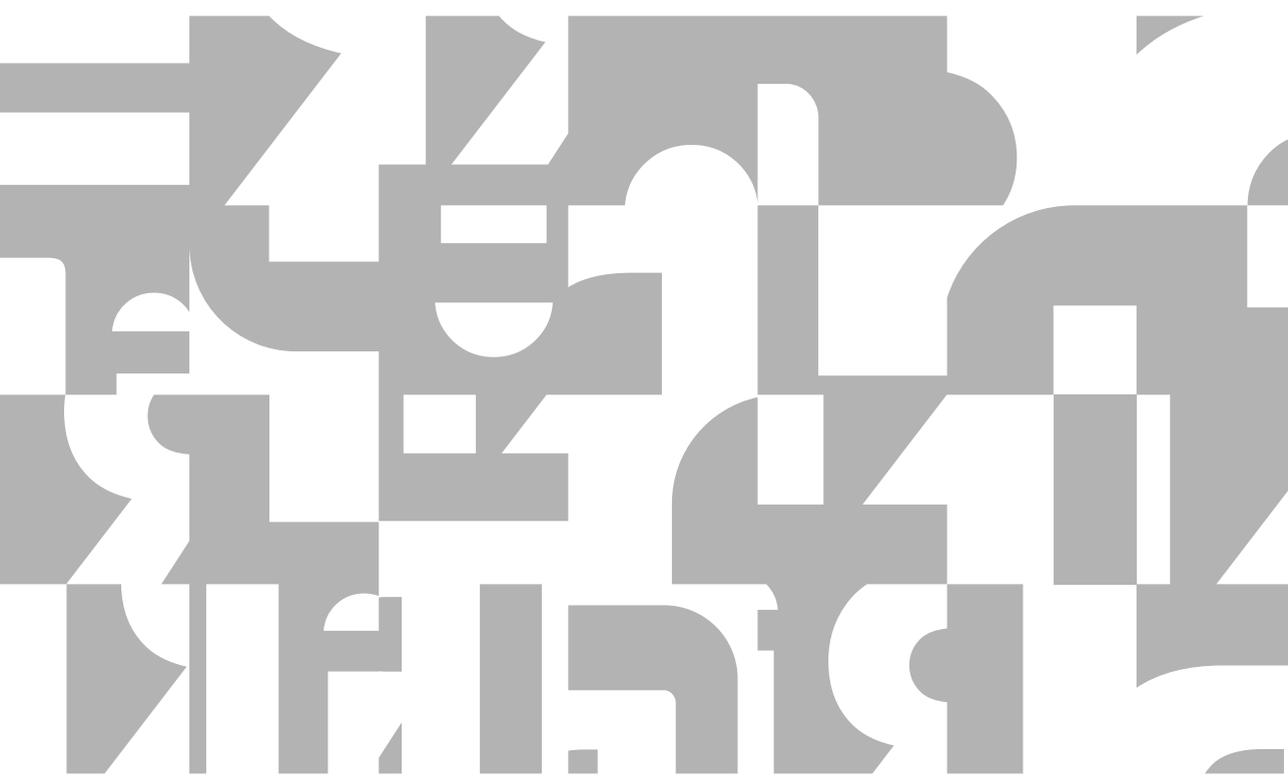
TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios básicos de direito penal*: de acordo com a Lei n. 7.209, de 11-7-1984 e com a Constituição Federal de 1988. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

正統
正統
正統

Artigo em
língua estrangeira



Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022)

Evaluating the prominence of the Public Security Committee of the Chamber of Deputies (2003-2022)

Márcio Grijó Vilarouca¹

Resumen

En este estudio evaluamos el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO) de la Cámara de Diputados, mediante el análisis del *locus* y los ritos de tramitación utilizados en la aprobación de las leyes ordinarias, verificando si se tramitaron bajo procedimiento de urgencia (hipótesis de *vaciamiento* de poder) o si fueron sujetas al poder conclusivo (hipótesis de protagonismo). Además, llevamos a cabo un análisis cualitativo mediante la comparación y descripción del contenido de las leyes de los diputados con las proposiciones de senadores y del Ejecutivo, con la intención de cualificar los hallazgos cuantitativos. Verificamos que la CSPCCO fue protagonista en el 66% de las leyes cuando intentó usar el poder terminativo y en el 57% de las leyes bajo régimen de urgencia. La sección cualitativa indicó que el Ejecutivo coordina políticas amplias de seguridad pública y distribución de fondos, mientras que el Legislativo actúa en materias de regulación difusa.

Palabras claves: comisiones legislativas; seguridad pública; proceso bicameral; poder conclusivo; procedimiento de urgencia.

Abstract

We aim to evaluate the prominence of the Public Security Committee (CSPCCO, its original acronym in Portuguese) of the Chamber of Deputies through the analysis of the *locus* and the procedural rites utilized in the approval of ordinary laws, verifying whether they were processed under an urgency request (*hypothesis of power emptying*) or subject to

¹ Márcio Grijó Vilarouca é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor adjunto nos cursos de graduação de Ciências Sociais e nos programas de pós-graduação acadêmica e profissional em História da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marcio.grijo@fgv.br

conclusive power (hypothesis of prominence). Additionally, we conducted a qualitative analysis through the comparison and description of the content of the deputies' laws with the propositions of the senators and the Executive Branch, intending to qualify the quantitative findings. We found that the CSPCCO was prominent in 66% of the laws when it attempted to use the terminative power and in 57% of the laws under urgency regime. The qualitative section indicated that the Executive coordinates broad public security policies and resource distribution, whereas the Legislative acts on issues of diffuse regulation.

Keywords: legislative committees; public security; bicameral process; conclusive power; urgency requirements.

Recebido em 12/6/24

Aprovado em 9/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Aunque producidas en un contexto presidencialista con un sistema bipartidista, las teorías neoinstitucionalistas sobre el Legislativo estadounidense – en sus vertientes distributiva, informacional y partidista – han ejercido una gran influencia en el debate sobre el rol y la actuación de las comisiones parlamentarias en el campo de la Ciencia Política. Estas teorías intentaban determinar, en última instancia, dónde estaría el *locus* de poder decisorio: a) en los parlamentarios individuales, quienes, a través del intercambio de votos (*logrolling*) en comisiones con jurisdicciones exclusivas, buscaban asegurar y distribuir recursos para sus distritos electorales (Shepsle; Weingast, 1987); b) en el pleno, por medio de la especialización y producción de información, con vistas a disminuir la incertidumbre de los resultados de las políticas públicas (Krehbiel, 1991); o c) en los líderes partidistas que controlarían las comisiones en provecho de la mayoría legislativa (Cox; McCubbins, 1993). El intenso debate y su difusión condujeron a nuevos desarrollos teóricos y empíricos basados

2 VILAROUCA, Márcio Grijó. Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 205-227, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p205

3 Vilarouca, M. G. (2025). Evaluando el protagonismo de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (2003-2022). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 205-227. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p205

en las especificidades constitucionales de otros países. Dos puntos merecen destacarse. En primer lugar, la actuación de las comisiones se ve afectada por el tipo de equilibrio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y por el tipo de sistema partidista; en segundo lugar, el abordaje histórico advierte sobre la naturaleza contingente del equilibrio de poder entre partidos y comisiones.

En términos comparativos, los presidentes brasileños y latinoamericanos son actores predominantes en la producción legislativa (Palermo, 2000; Cox; Morgenstern, 2001) y cuentan con poderes mucho más extensos que sus congéneres estadounidenses (Santos; Rennó, 2004). En contraste, la organización interna del Legislativo estadounidense dispone de una estructura congresual más descentralizada en la cual los legisladores y comisiones poseen un mayor grado de autonomía, incluso en materias presupuestarias. Por otro lado, las comisiones de países parlamentarios europeos, debido a su alto grado de disciplina partidista, presentan poderes legislativos más reducidos (Siefken; Rommetvedt, 2022). En resumen, “strong committees take power away from parties by dispersing legislative duties. More powerful parties (as in a parliamentary system) are more likely to absorb and integrate legislative functions (see Aldrich & Rohde 2019)” (Cammissa, 2021, p. 322). Sin embargo, estos no son puntos incontrovertidos. Polsby (1968) llamó la atención sobre los diversos niveles de institucionalización de las comisiones estadounidenses a lo largo de su historia. Incluso en el caso brasileño hay diferencias significativas en el funcionamiento de las comisiones y en las prerrogativas de control de los líderes partidistas sobre el proceso legislativo en los dos períodos democráticos recientes (Santos, 2003; Figueiredo; Limongi, 1999). De igual forma, en el caso de los países parlamentarios, se deben considerar los diferentes tipos de coaliciones gubernamentales (Zubek, 2015) y, junto a esto, la amplia variación de grados de autonomía otorgados a las comisiones (Mickler, 2017).

Para lo que nos interesa más directamente, los estudios neoinstitucionalistas brasileños inicialmente sostenían, basados en las evidencias disponibles en aquel momento, que las comisiones eran “vaciadas” de poder y de funciones legislativas relevantes, debido a que el presidente y los partidos de la coalición mayoritaria abusaban de la utilización de procedimientos de urgencia (equivalente a las *discharge petitions* en el Congreso estadounidense) para sortear los ritos de tramitación ordinaria en las comisiones. No obstante, esta interpretación ha sido cuestionada por investigaciones recientes que apuntan cambios en el equilibrio de poder entre partidos y comisiones, influenciados tanto por modificaciones institucionales, como por las preferencias de los actores políticos (Almeida, 2019). En términos concretos, se identificó en los años 2000 un mayor protagonismo del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados con lastro en la utilización del *poder conclusivo*, es decir, las comisiones empezaron a ejercer la prerrogativa de aprobar leyes ordinarias de forma autónoma, sin la necesidad de pasar por el pleno (Vieira, 2005; Almeida, 2019; Figueiredo, 2011). Este juicio sobre un supuesto “reequilibrio de poder” a favor del poder conclusivo de las comisiones, sin embargo, se fundamenta exclusivamente en evidencias cuantitativas, limitándose a proveer evidencias sobre la “aprobación” de

leyes en la Cámara Baja, sin proporcionar información sobre la relevancia y el contenido de las propuestas consideradas.

En virtud de estas limitaciones, buscamos contribuir al debate con un estudio de caso de una comisión con temática social: la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO) de la Cámara de Diputados. Como justificación para tal elección, debemos observar que parte del protagonismo de las comisiones depende de los temas bajo su jurisdicción (Santos, 2003; Müller, 2005; Carneiro, 2018). Comisiones que involucran temas económicos y aquellas que afectan la reputación colectiva de los partidos y presentan alta externalidad tienden a estar bajo un control más estricto, o sea, padecerían de menor autonomía (Cox; McCubbins, 1993). Complementariamente, en el caso brasileño hay evidencias de un mayor activismo de los parlamentarios en leyes de carácter social (Amorim Neto; Santos, 2003; Ricci, 2003).

Con el estudio de caso longitudinal, intentaremos examinar el grado de protagonismo de la comisión de seguridad pública, mediante (1) el análisis cuantitativo de leyes aprobadas por los parlamentarios en el proceso bicameral, comparando el uso del poder conclusivo (como indicador de protagonismo) vis-à-vis el procedimiento de urgencia (como indicador de *vaciamento* de la comisión), en una (2) comisión de carácter social que, en teoría, presentaría mayor margen de maniobra y que, por lo tanto, actuaría bajo condiciones menos impositivas frente a la coalición mayoritaria. Al mismo tiempo, además de la variación procedimental, es necesario (3) evaluar la relevancia cualitativa de la agenda de la comisión, mediante la comparación con la producción legislativa de leyes ordinarias concurrentemente iniciadas y aprobadas por el Senado y el Ejecutivo.

2 El sistema presidencialista brasileño

En obra clásica sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo, Figueiredo y Limongi (1999) demostraron que los poderes constitucionales conferidos a los presidentes por la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CRFB) – como medidas provisionales (MPs)⁴, procedimientos de urgencia, iniciativa exclusiva en materias tributarias y presupuestarias y veto total y parcial – les permitieron a los mandatarios prevalecer en el proceso legislativo. Complementariamente, la distribución y el nombramiento de puestos ministeriales les conferían la prerrogativa de construir una coalición partidista mayoritaria, con distribución de patronaje. Los poderes de agenda del presidente y el proceso de conformación de los ministerios, por su parte, se conjugaban de forma virtuosa con la centralización del proceso decisorio en la Cámara de Diputados con el auxilio de la junta de portavoces (o *colégio* de

⁴ Los decretos o MPs tienen vigencia inmediata y son deliberados por una comisión mixta de diputados y senadores. El decreto es válido por 60 días, con una prórroga de otros 60 días. Si los parlamentarios los rechazan o no los aprueban a tiempo, el decreto pierde vigencia y hay que regularizar sus efectos anteriores.

líderes) y de la comisión directiva, las cuales determinaban la agenda de apreciación de proposiciones que serían consideradas en el pleno (Figueiredo; Limongi, 1999).

Según este argumento neoinstitucionalista, el predominio del Ejecutivo se referenciaba en el dominio de la agenda política y en elevadas tasas de éxito en la producción legislativa, combinado con la “previsibilidad” del comportamiento de los partidos a través de la disciplina en el pleno, los cuales habían producido una nueva dinámica, diametralmente opuesta a la de la República de 1946-1964 (Figueiredo; Limongi, 1999, 2006). Sin embargo, más tarde se reconocería que este desempeño dependía del tipo y formato de los gabinetes de coalición armados por el presidente, el número de partidos y su heterogeneidad interna, además del estilo de liderazgo del presidente (Amorim Neto, 2000; Melo; Pereira, 2013; Raile; Pereira; Power, 2011). Dicho de otra manera: existiría un mayor grado de descentralización decisoria en el sistema político, considerando que el poder del presidente estaba disperso y era compartido entre los líderes de la coalición (Palermo, 2000), aún más si consideramos que, a lo largo del tiempo y de forma consistente, se ha observado un aumento en el número efectivo de partidos en la Cámara Baja.

Sin embargo, es necesario reconocer que el método comparativo refuerza el argumento del predominio del Ejecutivo, aunque con las debidas mitigaciones. En el período inmediatamente posterior a la promulgación de la CRFB, el Ejecutivo fue responsable de cerca del 90% de las leyes aprobadas, con una tasa de éxito del 73%, mientras que, sin los referidos poderes de agenda, la tasa en el período democrático anterior (1946-1964) había sido muy inferior, con un promedio del 30% (Figueiredo; Limongi, 2006). Además, la tasa de disciplina partidista era igualmente más baja, con partidos que se dividían por la mitad durante las votaciones, en contraposición con una disciplina promedio del 85% en el período más reciente. Santos (2003) argumenta que la racionalidad en la delegación de poderes a los líderes se justifica porque los diputados se enfrentan a un Ejecutivo que monopoliza recursos en un contexto muy diverso del período 1946-1964, cuando los diputados podían crear gastos y desembolsos para fomentar su conexión electoral (Santos, 1995; Lemos, 2001). Habría, por lo tanto, una “transición del modelo brasileño de sistema presidencialista faccional para un sistema de coalición racionalizado” (Santos, 2003, p. 93, traducción propia), en el cual los líderes desempeñarían un papel de mediación de intereses. Según la evaluación de Santos y Rennó (2004, p. 58), “the pendulum of power in the new institutional environment favors party leaders, whereas in the previous period committee chairs were much more influential than today”.

3 El sistema de comisiones en la Cámara de Diputados

Actualmente los líderes y el presidente de la Cámara de Diputados comparten la tarea de organizar y jerarquizar la agenda de votaciones, asignar leyes a jurisdicciones temáticas específicas y organizar la creación y desmembramiento de nuevas comisiones. Además,

los líderes negocian qué partidos ocuparán las presidencias, con la preferencia de los más grandes en la asignación de las comisiones más relevantes. En este contexto los miembros de las comisiones “eligen” a sus presidentes. La distribución de derechos parlamentarios en la Cámara de Diputados se rige según la regla de proporcionalidad, pero la distribución y nombramiento de miembros y presidentes de las comisiones son coordinadas por los líderes.

Los líderes pueden, sin restricciones, sustituir a sus miembros⁵ (Leoni; Pereira; Rennó, 2004) o incluso traspasar las comisiones permanentes mediante la creación de comisiones especiales (en los casos en que las proposiciones son asignadas a más de tres comisiones por el presidente de la Junta Directiva), lo que permite que se nombren de forma *ad hoc* miembros leales a los líderes. Sin embargo, el mecanismo más importante en manos de los líderes es, sin duda, la utilización de los “procedimientos de urgencia”, que permiten sacar las proposiciones de las comisiones – incluso si no tienen un ponente nombrado o no han emitido un dictamen – y enviarlas directamente al pleno (Figueiredo; Limongi, 1999; Pereira; Mueller, 2000). Por lo tanto, las reglas actuales no incentivarían el desarrollo de expertise de los diputados, lo que lleva Pereira y Mueller (2004, p. 49, traducción propia) a afirmar que “el poder de las comisiones del Congreso brasileño posee una base institucional muy débil”.

Existe claramente una tensión entre la voluntad de auto selección de los diputados⁶ y las prerrogativas de los líderes, quienes toman decisiones basadas en el nivel de importancia de la jurisdicción de la comisión y los criterios de “lealtad política”, dándole especial importancia al nombramiento de los presidentes de comisiones estratégicas⁷, aunque también consideran la *expertise* de los parlamentarios (Santos, 2003). Esto estaría parcialmente en consonancia con la teoría informacional, que postula que, en virtud del principio de la incertidumbre de los resultados (Gilligan; Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991), los líderes también se preocuparían por la calidad informativa de las leyes. Mientras tanto, otra regla actuaría en sentido contrario a la especialización: la restricción de los mandatos de presidentes de comisión a un año, sin posibilidad de reelección.

El trabajo de Müller (2005) añade consideraciones sobre el proceso de composición de las comisiones, al condicionarlas a otros factores intervinientes. En primer lugar, porque la composición de las comisiones permanentes se guía por la regla de proporcionalidad partidista. Esto implica que el cartel legislativo, si existe, no tendrá control sobre la presidencia de todas las comisiones; y, dependiendo del tamaño de los partidos y de su

5 En el caso brasileño no se aplica, por lo tanto, la regla de antigüedad (*seniority*) para la permanencia en las comisiones como solía ocurrir en el congreso estadounidense.

6 Según Fenno Junior (1973), los diputados eligen sus comisiones con el intuito de distribuir beneficios para atender a los intereses políticos de sus bases electorales en determinadas áreas de jurisdicción (*policy concerns*) o aún buscan comisiones con alta visibilidad pública, esto es, que puedan contribuir a su objetivo de buscar la reelección.

7 Las dos comisiones que cumplen con los requisitos de amplias jurisdicciones y altas externalidades son las Comisiones de Constitución y Justicia y Ciudadanía, que se encarga de juzgar la constitucionalidad de las leyes, y la Comisión de Hacienda y Tributación, responsable por leyes con impacto fiscal – ambas con poder de veto sobre la apreciación de las leyes (Santos, 2003).

heterogeneidad, los líderes deberán tomar decisiones estratégicas al momento de reclutar sus partidarios para las comisiones. Según Müller (2005), los partidos más cohesionados en el período analizado lograron destinar a la mayoría de las comisiones miembros más fieles, es decir, representantes del mediano del partido. Por otro lado, otros partidos más heterogéneos tendían a enfrentarse a opciones más limitadas y, por lo tanto, asignaban a algunos diputados más fieles a unas cuantas comisiones que consideraban relevantes.

De esta observación, de la variación en las estrategias de composición de las comisiones, se puede suponer, considerando que los parlamentarios solicitan su indicación en áreas de su interés, que habrá comisiones con composición no congruente en relación con la mediana del pleno y posiblemente con “preferencias extremas” con relación a la coalición mayoritaria. ¿Qué sucede en estos casos? Al evaluar el papel de los líderes de los partidos, Pereira y Mueller (2000) indicaron que cuanto más extrema era la preferencia mediana de la comisión en relación con las preferencias del pleno – o sea, cuando fallaba o no era posible el control de la coalición sobre la composición de las comisiones – mayor era la probabilidad de utilización de procedimientos de urgencia.

Como novedad, la CRFB otorgó a las comisiones el poder conclusivo, es decir, la facultad de aprobar proyectos sin necesidad de pasar por el pleno, excepto en caso de apelación. Sin embargo, los datos mostraban que solo el 29% de las leyes seguían el trámite ordinario y apenas el 16% se aprobaban mediante el poder conclusivo. Entre 1988 y 1994 la gran mayoría de las leyes (aproximadamente el 55%) seguía el rito *fast track*, lo que devaluaba el trabajo de las comisiones (Figueiredo; Limongi, 1999). Además, durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), se constató que el 80,6% de las propuestas iniciadas por el Ejecutivo tramitaron bajo procedimiento de urgencia solicitada por los propios diputados (Pereira; Mueller, 2000).

En resumen, el “enfoque partidista” de la literatura resaltaba el predominio del Ejecutivo en el proceso legislativo, lo cual se añadía a la delegación de poderes y a las prerrogativas de los líderes partidistas, en un escenario en que ambos definían la agenda legislativa. Además, los líderes asignaban los miembros a las comisiones, designaban a sus presidentes y enfrentaban las “disidencias” mediante el uso del procedimiento de urgencia, trasladando las decisiones al pleno. En consecuencia, hasta principios de los años 2000, predominaban las interpretaciones que retrataban las comisiones como actores secundarios en el proceso legislativo (Almeida, 2019), con la excepción de algunos estudios de casos aislados, que analizaban comisiones específicas en un período de tiempo limitado (Ribeiral, 1998; Diniz, 1999; Ricci; Lemos, 2004).

4 Revisando el balance de poder entre el pleno y las comisiones

Dos puntos justificarían la revisión del balance de poder entre el pleno y las comisiones. En primer lugar, Almeida y Santos (2009) cuestionaron las interpretaciones previas acerca

del uso de las peticiones de urgencia como mecanismo de imposición de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo. En general, cerca del 86% de las solicitudes de urgencia dirigidas a las leyes del Ejecutivo fueron aprobadas de manera casi consensual: recibieron el apoyo de más del 95% de los legisladores. Por otro lado, la posibilidad del uso de este poder de agenda como instrumento mayoritario “no consensual”, es decir, como imposición sobre la minoría, estaría condicionada por la conformación de un cartel legislativo en el que se asume la existencia de una agenda compartida entre los actores de la coalición – lo que se habría dado únicamente en el primer mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en el medio de su segundo mandato, hasta el año 2000 (Almeida; Santos, 2009). La formación del cartel, por lo tanto, es algo raro en el extremadamente fragmentado sistema político brasileño (Amorim Neto; Cox; McCubbins, 2003).

Almeida y Santos (2009) afinaron la explicación del uso de los requerimientos como “mecanismo mayoritario no consensual”, utilizando la teoría informacional. Para entender su funcionamiento es necesario aclarar el momento en que se aprueba el procedimiento. En línea con los hallazgos posteriores de Freitas (2016a, 2016b), los autores presentaron evidencias que sugieren que las peticiones de urgencia generalmente se desencadenan durante el proceso de deliberación interna de las comisiones, de modo que las divergencias puedan ser resueltas entre los miembros de la coalición, con la consecuente disminución del riesgo y de la incertidumbre de posibles resultados adversos en el pleno. Este argumento está en consonancia con Fortunato, Martin y Vanberg (2017), quienes argumentan que las comisiones sirven como espacio de supervisión de iniciativas políticas de otros miembros de la coalición.

En segundo lugar, basándose en la frecuencia de leyes “aprobadas” en la Cámara Baja, varios autores identificaron un incremento en el uso del poder conclusivo (Vieira, 2005; Figueiredo, 2011). Este aumento del protagonismo de las comisiones habría sido acompañado por la disminución del uso de MPs y procedimientos de urgencia en los años 2000, caracterizando el “alejamiento del modelo partido-cartel y una consecuente aproximación al modelo comisión” (Almeida, 2019, p. 417, traducción propia).

5 Metodología

El enfoque que empleamos para esta investigación consistió en la búsqueda y extracción de datos del web sitio de la Cámara de Diputados, mediante los cuales se construyó una base de datos que abarcaba todas las leyes ordinarias “aprobadas” en el proceso bicameral y que se tramitaron por la CSPCCO. Este proceso abarcó el período comprendido entre el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) y el final del gobierno de Jair Bolsonaro (2022), totalizando 71 proposiciones. Se consideraron “aprobadas” las leyes que fueron convertidas en normas jurídicas y las que fueron vetadas total o parcialmente por el Ejecutivo al final del proceso o que aún están aguardando la decisión del Ejecutivo. Esta

elección metodológica permitió considerar todo el proceso bicameral, así como el papel del Ejecutivo como actor final de veto. En otros términos, al adoptar esta perspectiva, estamos evaluando indirectamente las interacciones de los tres actores – el Ejecutivo, los diputados y los senadores – en la definición de las políticas de seguridad pública y los diferentes énfasis en sus agendas.

Además, decidimos incluir en la investigación el estudio de los decretos presidenciales, un mecanismo procedimental que permite al Ejecutivo traspasar el proceso legislativo ordinario, ya que tenemos la intención de verificar el protagonismo de las comisiones. Para ello, analizamos y clasificamos el contenido de 1.041 decretos y llegamos a un total de 37 proposiciones con temas congruentes y concurrentes con la jurisdicción de la CSPCCO⁸. Sin estos datos nos arriesgaríamos a sobrevalorar el papel de la CSPCCO en su producción legislativa, tanto en términos de relevancia como en la cantidad de leyes aprobadas.

En resumen, en las secciones empíricas analizaremos el protagonismo de la CSPCCO, mediante dos enfoques principales. En primer lugar, realizaremos un análisis de datos cuantitativos sobre los procedimientos utilizados en la tramitación de las leyes aprobadas. Utilizaremos el poder terminativo como indicador de protagonismo de la Comisión frente a los requerimientos de urgencia como indicador de su *vaciamiento*. Además, llevaremos a cabo un análisis cualitativo mediante la comparación y descripción del contenido de las leyes oriundas tanto del Ejecutivo como de los senadores. Este análisis tiene como objetivo reflexionar sobre los hallazgos cuantitativos y el supuesto protagonismo de las comisiones.

6 Análisis de los datos cuantitativos: *locus* y ritos de tramitación

Para contextualizar el protagonismo de la CSPCCO, es necesario presentar algunos datos comparativos sobre la participación y la producción legislativa concurrente del Senado y del Ejecutivo en la iniciación y aprobación de leyes ordinarias que tramitaron en la comisión. Sin embargo, nuestro énfasis se orienta hacia el protagonismo de los diputados. Como se muestra en la Tabla 1, es notable el elevado número de leyes iniciadas por diputados⁹ durante todo el período analizado – la gran mayoría presentada en el primer año de mandato.

⁸ Durante el proceso de filtro de datos, se excluyeron los decretos relacionados con los créditos extraordinarios, los cuales se utilizan en casos de superávit fiscal o de “urgencia”, cuando el Ejecutivo tiene la posibilidad de reasignar gastos. También se omitieron las reformas del gabinete, como la incorporación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública, creado en el gobierno de Michel Temer, al nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en el inicio del gobierno de Jair Bolsonaro. Las anteriormente mencionadas son atribuciones exclusivas del presidente.

⁹ La Cámara de Diputados está conformada por 513 parlamentarios y por 81 miembros del Senado.

**Tabla 1 – Proyectos de ley iniciados y aprobados que tramitaron en la CSPCCO
(Entre paréntesis: las leyes y los decretos aprobados)**

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2022	total
	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma/Temer	Bolsonaro	
Cámara de Diputados	249 (3)	332 (9)	352 (6)	501 (6)	398 (6)	1832 (32)
Senado Federal	19 (6)	29 (10)	13 (4)	18 (6)	6 (0)	85 (26)
Poder Ejecutivo	4 (2)	11 (2)	9 (7)	5 (2)	3 (0)	32 (13)
Total - PLS iniciados	272	372	374	524	407	1949
Total - PLS aprobados	(11)	(21)	(17)	(14)	(6)	(71)
MPs aprobadas	(14)	(8)	(3)	(6)	(6)	(37)

Fuente: elaboración propia.

Los diputados fueron responsables del 93% de las leyes ordinarias iniciadas que tramitaron en su jurisdicción. La suposición es que parte de estas leyes podrían tener contenido “distributivo”, es decir, que los actores podrían enviar señales a sus bases electorales o a sus “financiadore”, con la consciencia de la baja capacidad o probabilidad de aprobación. Este comportamiento estaría de acuerdo con las formulaciones de Fenno Junior (1973) y Mayhew (1974), en el sentido de que los diputados buscan la reelección (o avanzar en la carrera¹⁰) con estrategias diversas que incluyen el reclamo de créditos, la adopción de posiciones políticas y la publicidad.

Los parlamentarios fueron responsables por la aprobación de 58 leyes, lo que corresponde al 81,6% de las leyes ordinarias. Sin embargo, si añadimos los decretos presidenciales que traspasan el flujo normal del proceso legislativo, tendríamos una agenda compartida entre los dos Poderes. Es decir, si sumamos las 13 leyes ordinarias y los 37 decretos presidenciales, tendríamos que el Ejecutivo fue responsable del 46,3% de la producción legislativa ordinaria en temas de seguridad pública, mientras que los diputados y senadores lo fueron del 53,7%.

Sin embargo, no disponemos de información sobre el tipo de tramitación de las leyes aprobadas por cada uno de los Poderes, ni acerca de la importancia cualitativa de la agenda. Necesitamos inicialmente analizar el régimen de tramitación para entender la velocidad del proceso y el *locus* decisorio. Examinaremos los procedimientos utilizados en la tramitación de las leyes en la CSPCCO para determinar si la ley aprobada pasó por el poder conclusivo de la Comisión – el mejor escenario de protagonismo – o si, al contrario, se tramitó en el pleno. Por último, seguiremos el método sugerido por Almeida y Santos (2009) para verificar

¹⁰ En el caso brasileño, sin embargo, la motivación principal de los parlamentarios es avanzar en sus carreras políticas, considerando que muchos de ellos aspiran a ocupar puestos ejecutivos a nivel subnacional (Samuels, 2000; Leoni; Pereira; Rennó, 2004).

en qué momento fue aprobada la urgencia como indicativo de deferencia o no al proceso deliberativo interno de la CSPCCO.

La Tabla 2 indica el *locus* decisorio – plenario o comisión – de las leyes transformadas en normas jurídicas, así como el rito de tramitación. En términos analíticos, en orden de mayor a menor importancia, la urgencia constitucional requerida por el presidente otorga preferencia a su ley sobre las demás (Brasil, [2024b], art. 64, § 1º). En segundo lugar, encontramos el caso clásico del art. 155 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, de suma urgencia (lo más utilizado), el cual indica que la proposición podrá ser votada y debatida en la misma sesión, siempre que sea presentada y aprobada por mayoría absoluta de diputados o portavoces que representen este quórum. Por último, están los procedimientos de tramitación menos relevantes: el prioritario (la ley es considerada en la siguiente sesión tras las que tramitan bajo el art. 155) y el ordinario (que sigue los trámites habituales) (Brasil, 2020, [2024a]).

Todas las leyes ordinarias del Ejecutivo, con la excepción del PL n° 6.565/2013, siguieron el trámite de urgencia. El único PL del Ejecutivo sometido al poder autónomo de la Comisión, de baja relevancia, modificaba la nomenclatura del cargo de *agente penitenciario* de la Policía Civil del Distrito Federal a *agente de custodia policial* para adecuar las funciones a las que algunos de estos profesionales ya venían ejerciendo en unidades fuera del sistema penitenciario. Por otro lado, solo cerca del 30% de las proposiciones de los diputados y senadores fueron apreciadas según la regla del poder terminativo de las comisiones, y más del 60% de todas sus leyes fueron aprobadas bajo el régimen de urgencia, lo que en teoría acortó su tiempo de deliberación interna.

Tabla 2 – Proyectos de ley ordinaria aprobados, por tipo de procedimiento

	Poder terminativo		Hipótesis protagonismo	Régimen pleno				Hipótesis vaciamiento
	Comisión ordinaria art. 151, III	Comisión prioridad art. 151, II	poder terminativo %	Pleno urgencia art. 64	Pleno urgencia art. 155	Pleno ordinario art. 151, III	Pleno prioridad art. 151, II	urgencia %
Cámara de Diputados	8	1	0.28	n. a	21	2	0	0.65
Senado Federal	0	7	0.27	n. a	16	1	2	0.62
Poder Ejecutivo	0	1	0.08	2	9	0	1	0.85
Total de leyes aprobadas	8	9	0.24	2	46	3	3	0.68

Fuente: elaboración propia.

Como nuestro foco está dirigido hacia las leyes de los diputados, iniciaremos el análisis con énfasis en la tramitación y uso del poder terminativo, considerado un indicador clásico

del protagonismo de la CSPCCO. De 9 leyes “aprobadas” en la Comisión, el Ejecutivo recurrió al veto en 3 ocasiones. En dos casos, los diputados presentaron proposiciones para ampliar el porte de armas a agentes de seguridad. En el PL nº 3.624/2008, dirigido a los agentes de tránsito, se mantuvo el veto total; y en el PL nº 5.982/2009, iniciado por el diputado Jair Bolsonaro (PP-RJ), que otorgaba a los guardas de prisiones el derecho de portar armas fuera de servicio, el veto aún espera la formación de una comisión mixta para su consideración. En el otro caso, referente a la autonomía de los delegados de policía en investigaciones criminales, el Ejecutivo mantuvo el veto parcial.

Al analizar el conjunto de 23 leyes aprobadas en la Cámara de Diputados que pasaron por el pleno, se verifica que en 21 ocasiones se activó el art. 155, lo que en teoría autorizaría la hipótesis del *vaciamiento* de las comisiones. Sin embargo, en apenas 4 casos la urgencia fue aprobada sin previa apreciación o deliberación de la Comisión. Dicho de otra forma, la ley fue inmediatamente sacada de las comisiones de mérito, sin que hubiera un dictamen o sin que este fuera votado en la CSPCCO. Este sería el caso más drástico de *vaciamiento*, en el cual la ley fue considerada en el pleno por un ponente que no formaba parte de la CSPCCO y que emitía un dictamen sobre el mérito e incluso sobre la constitucionalidad de la proposición, además de evaluar las enmiendas provenientes del pleno. Por ejemplo, en la Ley nº 1.360/2021, la relatora Carmen Zanotto (Ciudadanía-SC) emitió un parecer simultáneamente por la CSPCCO, por la Comisión de Seguridad Social y de la Familia (CSSF) y por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía, sobre la ley que creaba mecanismos para abordar la violencia doméstica contra niños y adolescentes. Otras dos proposiciones, el PLs nºs 17/2019 y 5.096/2020, trataban sobre la Ley nº 11.340/2006 (*Ley Maria da Penha*)¹¹. Una se refería a la aprehensión de armas como medida de protección para víctimas de violencia doméstica, y la otra abordaba las sanciones y la responsabilización de abogados y jueces que descalifican a las víctimas de violación durante el juicio. Las tres leyes fueron aprobadas durante el gobierno conservador de Jair Bolsonaro, y en dos de ellas, los principales proponentes eran miembros de partidos de izquierda. Por lo tanto, es probable que el gobierno hubiera preferido enviarlas al pleno, donde hubiera podido evitar desgastes y controlar más fácilmente el proceso de enmiendas.

Otro ejemplo de *vaciamiento* y, por lo tanto, de aceleración en la tramitación, tuvo lugar durante el gobierno de Dilma Rousseff, cuando se aprobó el PL nº 8.122/2014, que establecía la creación de un Sistema Nacional de Informaciones con el propósito de estandarizar los datos sobre seguridad pública, obligando a las entidades federativas a divulgar la tasa de esclarecimiento de delitos, con sanciones para aquellos que no recopilaban datos, dejaban de actualizarlos o que no seguían los criterios establecidos en ley. Esta proposición estaba inicialmente sujeta al poder conclusivo, pero su tramitación fue acelerada con la aprobación de la urgencia antes de que la ley llegara a la CSPCCO.

¹¹ Esta ley fue aprobada el 7/8/2006 con el objetivo de combatir la violencia contra las mujeres.

En los otros 17 casos bajo el artículo 155, se puede atribuir algún grado de protagonismo a la CSPCCO en 15 de las proposiciones, mientras que los otros dos se configuraron como probables ejemplos de *vaciamiento* a través del posible control del proceso por el Ejecutivo o la coalición mayoritaria con la creación de comisiones especiales. Empezando por los casos de posible protagonismo, en dos de ellos se aprobó la urgencia después de que el ponente de la CSPCCO había emitido el dictamen. En el PL n° 2.538/2019, la ponente de la Comisión para la Defensa de los Derechos de la Mujer acató el parecer de la CSPCCO, y fue nombrada ponente en el pleno. O sea, hubo una deferencia indirecta al dictamen inicial de la CSPCCO. Por otro lado, en el PL n° 6.699/2009, acerca del registro de personas desaparecidas, la CSPCCO emitió parecer, pero en el pleno fue nombrado otro relator.

Sin embargo, un hecho de extrema relevancia para evaluar el protagonismo es que en 13 proposiciones el dictamen fue votado en la CSPCCO, lo que indica que la Comisión cumplió su papel deliberativo. De alguna forma, observamos la evidencia de que la deliberación en la CSPCCO es tomada en cuenta en las decisiones en el pleno¹². Además, en 5 casos se encontraron evidencias de participación de diversas comisiones de mérito, no limitadas a la CSPCCO¹³. En 8 casos (47%), se observa un mayor protagonismo individual de la CSPCCO, la cual emite y vota el dictamen en la Comisión, esto es, el proyecto de ley es analizado y debatido en el pleno únicamente con la información producida tras la votación del dictamen por sus miembros. A título de ejemplo, en el caso del PL n° 177/2015, el cual también debería ser apreciado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, la urgencia fue aprobada y el parecer fue votado solamente en la CSPCCO. Además, la diputada Simone Morgado (PMDB-PA), quien había emitido el dictamen en la propia Comisión, fue designada como ponente de la proposición en el pleno.

En resumen, aunque el pleno tuvo la última palabra sobre las leyes, es importante considerar en qué condiciones lo hizo. Si recalculamos los datos de las leyes aprobadas bajo tramitación inicial del art. 155, verificamos que de las 23 leyes en tan sólo 4 casos la aprobación se dio antes de cualquier acción de la CSPCCO. Sin embargo, debemos insistir en la posibilidad de control del Ejecutivo o de los miembros de la coalición a través de otros dos mecanismos: la formación de comisiones especiales y por medio del veto parcial y total del Ejecutivo.

Durante el período analizado, apenas dos propuestas tuvieron modificada su tramitación mediante la formación de comisiones especiales. Ambas iniciaron su flujo con recomendación de tramitación en el pleno y, en ambos casos, fue accionada la urgencia bajo el art. 155. En el caso del PL n° 7.663/2010, que trataba del Sistema Nacional de Drogas y abordaba temas

¹² En consonancia con lo que sucede en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos: “The committee is also important in floor consideration of bills [...] committee members themselves act as witnesses in the Rules Committee hearings [...]. Also, when a bill is considered on the floor, the chair of the originating committee generally acts as the floor manager” (Cammisa, 2021, p. 337).

¹³ En el PL n° 1.530/2015, por ejemplo, se llevó a cabo la votación de los pareceres en las siguientes comisiones: Comisión de Carreteras y Transporte (CVT), Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS), además de la CSPCCO.

polémicos, como el aumento de penas y la posibilidad de internación involuntaria, el ponente de la CSPCCO ya había emitido un dictamen favorable al proyecto. Mientras se esperaba el dictamen de la CSSF, se solicitó la inclusión de una tercera comisión – la Comisión de Trabajo, Administración y Servicio Público. Sin embargo, la utilización de este mecanismo no permitió el control de la tramitación, ni redujo la incertidumbre, ya que el Ejecutivo tuvo que recurrir al uso del veto parcial al final del proceso (y tuvo éxito en su intento). En el caso de la aprobación del PL nº 3.792/2015, que trata sobre el derecho de los niños y adolescentes víctimas y testigos de violencia, además de la CSPCCO y de la CSSF, se añadió la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática, con la justificación de que incluía como crimen la divulgación y exposición del testigo en internet. En este caso, no es posible determinar si la inclusión de la tercera comisión y consecuente transformación en comisión especial tenía como objetivo controlar la tramitación de la materia.

Aun teniendo en cuenta otras formas de control de la tramitación por parte del Ejecutivo, al considerar el núcleo de 15 leyes en las que la CSPCCO fue “activa” o presentó algún grado de protagonismo, se verifica que en dos casos el Ejecutivo recorrió al veto total, pero fue derrotado; y en cuatro casos de veto parcial, el Ejecutivo tuvo éxito en mantener a tres. Estos casos apuntan claramente a que el resultado del protagonismo de la Comisión en leyes iniciadas por diputados estaba en desacuerdo con las preferencias del Ejecutivo.

Nuestro análisis partió de hipótesis puramente procedimentales sobre el protagonismo o *vaciamiento* del poder de la CSPCCO. Por un lado, se consideró el poder terminativo y, por el otro, la urgencia bajo el art. 155. Sin embargo, los detalles del proceso muestran un escenario más matizado. En términos efectivos, el supuesto protagonismo de la CSPCCO pudo manifestarse en el 57% de las leyes bajo los requerimientos de urgencia, ya sea en virtud del *vaciamiento*, el uso de comisiones especiales o el veto. Por su parte, en los casos del uso del poder terminativo esta cifra fue del 66% (considerando los tres vetos del Ejecutivo).

7 Análisis de los datos cualitativos: tipología y contenido de las leyes

En esta sección, buscamos describir el contenido y las diferencias entre los tipos de leyes aprobadas por los parlamentarios y el Ejecutivo, con el objetivo de evaluar el supuesto protagonismo de la CSPCCO. Para ello, empleamos el método clasificatorio de Santos (1995), inspirado en el enfoque de Arnold (1990), que consiste en el cruce de dos dimensiones pertinentes. La primera se refiere a la forma en que una ley otorga beneficios o impone costos (transferencia o regulación), mientras que la segunda dimensión aborda el alcance de ley en términos del tipo de impacto que tiene en el grupo afectado (concentrado o difuso).

En el período 1959-1963 se observó el predominio de leyes del tipo transferencia concentrada de recursos (56%) y de regulación concentrada (17%), entre las materias aprobadas. Esto está de acuerdo con el sistema institucional de este período, en el cual había una agenda legislativa compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo y las comisiones

tenían la capacidad de producir leyes con impacto presupuestario y fiscal (Santos, 1995). Con una submuestra de leyes iniciadas entre 1988 y 1994 en las áreas de salud y educación, Lemos (2001) muestra un patrón contrario, con un predominio de leyes de carácter regulatorio y difuso. En primer lugar, los cambios institucionales producidos por la CRFB transfirieron el control del presupuesto al Ejecutivo, dejando a los parlamentarios el rol residual de enmienda (con muchas restricciones) y la aprobación del paquete propuesto por el presidente. La Tabla 3 confirma este patrón al evidenciar que más de tres cuartos de las leyes originadas y aprobadas por diputados y senadores inciden en la regulación de temas difusos. Por su parte, el Ejecutivo utiliza de su poder de agenda, a través de decretos, para prevalecer en temas de transferencia concentrada, especialmente en relación con la carrera de agentes de seguridad.

Tabla 3 – Leyes ordinarias “aprobadas” de origen parlamentario

CD (n=32)	Transferencia	Regulación	SF (n=25)	Transferencia	Regulación
Concentrado	0 (0%)	7 (22%)	Concentrado	1 (4%)	2 (8%)
Difuso	1 (3%)	24 (75%)	Difuso	1 (4%)	21 (84%)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4 – Medidas provisionales y leyes ordinarias aprobadas por el Ejecutivo

MPs (N=37)	Transferencia	Regulación	PLs (N=13)	Transferencia	Regulación
Concentrado	21 (57%)	4 (11%)	Concentrado	4 (31%)	5 (38%)
Difuso	6 (16%)	6 (16%)	Difuso	0	4 (31%)

Fuente: elaboración propia.

Además de los cambios institucionales señalados por varios autores (Santos, 2003; Figueiredo; Limongi, 1999, 2006), ¿lo que explicaría el dominio de leyes de regulación difusa entre los legisladores en el período actual?

La explicación para los casos en los que los legisladores eligen beneficios difusos radica en que, además de la conexión electoral propiamente dicha (grupos atentos y demandas geográficas locales), los parlamentarios también se ocupan de “preferencias potenciales”. Eso significa que anticipan temas de importancia futura, basándose en ideología, preferencia partidista y en grupos de apoyo. De la misma forma, gran parte de este tipo de leyes no amenaza la reelección (Lemos, 2001).

7.1 Leyes aprobadas por el Ejecutivo

Del total de 37 decretos del Ejecutivo, cerca del 57% pueden ser clasificados como de transferencia concentrada y se refieren mayoritariamente a la creación de cargos (incluso

de confianza) o a la estructuración de planes de carreras de policías federales, civiles, militares, policía federal de carreteras, bomberos y agentes de órganos de inteligencia. Aunque estas leyes sean de su iniciativa exclusiva (Brasil, [2024b], art. 61), en otros 4 casos los presidentes optaron por el proceso de tramitación ordinaria, tratándose igualmente de cargos, promociones y beneficios para policías y bomberos del Distrito Federal.

Por su parte, las propuestas con contenido considerado “más relevante” presentaban un carácter de transferencia difusa y fueron aprobadas mediante la presentación de MPs. Estas leyes estaban relacionadas con los Juegos Olímpicos, trataban sobre la transferencia de recursos del Fondo Penitenciario Nacional o modificaban disposiciones sobre la transferencia y recaudación del Fondo Nacional Antidrogas. En el caso del Fondo Nacional de Seguridad Pública, el gobierno sufrió una derrota en el pleno y, en contra de sus intenciones, una parte de la recaudación de recursos (provenientes de la lotería nacional) fue reducida a favor del sector de la cultura.

En materia de regulación difusa, el Ejecutivo recurrió a decretos para abordar el sistema nacional de armas, tratando de temas relacionados con la tenencia y registro de armas de fuego, así como campañas de desarme de la población. Otro ejemplo de una ley de extrema relevancia fue la MP 384/2007, la cual instituyó el Sistema Único de Seguridad Pública (Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci)), con un enfoque específico en la población joven en situación de riesgo y en la reinserción social de los reclusos del sistema penitenciario. Un año después, con la MP 416/2008, el gobierno ajustó los criterios del límite de edad de los jóvenes atendidos por el Pronasci e instituyó otros dos proyectos sociales. El uso de los decretos asume, en parte, un carácter de administración de la maquinaria pública no solo en la gestión y creación de carreras para agentes de seguridad, sino también en casos de correcciones o adaptaciones de leyes previamente aprobadas. A modo de ilustración, el Ejecutivo aprobó un decreto sobre armas, pero posteriormente realizó una serie de ajustes en los plazos y la renovación del registro mediante la emisión de nuevos decretos.

En resumen: en términos legislativos, el presidente recurre a las MPs para implementar políticas dirigidas a la carrera de los agentes de seguridad y, más significativamente, las utiliza para sus políticas más relevantes, aquellas relacionadas con la transferencia de fondos o la creación de programas de seguridad pública. Esto implica evitar la tramitación ordinaria y controlar el proceso de deliberación mediante el nombramiento de legisladores leales en las comisiones mixtas, las cuales están compuestas por un número igual de diputados y senadores. De otro lado, los presidentes utilizaron la tramitación ordinaria, a través de proyectos de ley (además de proposiciones de transferencia concentrada para agentes de seguridad del Distrito Federal) en temas regulatorios de materia penal. Estas leyes estaban dirigidas a adolescentes o a aquellos que estaban cumpliendo pena en la cárcel, así como a la progresión penal relacionada con crímenes hediondos. También se abordaron temas relacionados con el terrorismo y la coordinación federativa en asuntos de seguridad

pública. Estos serían los pocos temas en los que podría haber una posible superposición con la agenda de interés principal de los parlamentarios.

7.2 Leyes aprobadas por los parlamentarios

En primer lugar, confirmando la limitada capacidad de los diputados para intervenir en asuntos presupuestarios, la única excepción, en una ley de menor relevancia, fue la aprobación del PL que abordaba la asignación de recursos procedentes de la venta de vehículos incautados en subastas para el área de seguridad pública de los Estados (transferencia difusa). Por otro lado, existe un conjunto de leyes de regulación concentrada, entre las cuales las que tratan sobre agentes de seguridad representan el 20% del total de las proposiciones aprobadas por los diputados y el 8% en el caso de los senadores¹⁴. Para ejemplificar, en el caso de los diputados, dos proposiciones ampliaron el porte de arma a agentes de fiscalización del Departamento de Tránsito, mientras que otra extendió el derecho de llevar armas de fuego fuera de servicio a los guardias de prisión, a los encargados de escoltar presos y a los guardias portuarios. Una de las leyes modificaba el código de disciplina de policías y bomberos para regular la prisión domiciliaria, mientras que otra regulaba las competencias de los guardias municipales.

El foco principal de la actividad exitosa de los parlamentarios, como hemos observado, son las leyes de carácter regulatorio difuso. La protección a grupos vulnerables es uno de los temas más abordados por los diputados. Seis leyes perfeccionaban la *Ley Maria da Penha* con normativas destinadas a mejorar las medidas de protección contra violencias físicas y simbólicas dirigidas a las mujeres, además de crear un registro de informaciones para garantizar un sistema de protección y salvaguarda. Otras dos leyes trataban sobre el tema infanticidio (y abandono de incapaces) y el combate al acoso escolar.

La tipificación de crímenes también representa una gran parte de las leyes aprobadas por diputados y senadores, aunque con énfasis diversos. Los diputados aprobaron leyes relacionadas con el contrabando, mientras que los senadores se dedicaron más a temas relativos a la regulación del registro y porte de armas, incluso con una ley que modifica el Sistema Nacional de Armas, estableciendo restricciones más estrictas para la posesión y el porte de armas de fuego, y un consiguiente aumento de la pena. En otro caso, los senadores lograron éxito en la tramitación de la regulación del uso de armas no letales por parte de policías, incluso con la obligatoriedad del registro de operaciones en las que se constata lesiones corporales graves.

Es importante destacar la relevancia de otro conjunto menor de leyes aprobadas. Por parte de los diputados, se destaca la iniciación y aprobación de una ley que tipifica el delito de exterminio de seres humanos, penaliza la constitución de grupos de exterminio,

¹⁴ Cuatro de estas materias (dos de cada cámara) abordaban un tema contingente e involucraban la amnistía a policías y bomberos que participaron en huelgas, cuyo punto álgido se dio entre los años de 2007 y 2015.

milicias privadas o escuadrones y la oferta ilegal de servicio privado de seguridad. Y por parte de los senadores se destaca la “ampliación” de la definición de *crimen organizado* y el establecimiento de penas, así como otra ley que abordaba el combate al blanqueo de capitales.

Los senadores aprobaron cuatro propuestas sobre el sistema de ejecución penal, con regulación concentrada orientada hacia la población carcelaria. Estas propuestas abordaban criterios para la separación de presos y computaban el tiempo de estudio y trabajo para la remisión de la ejecución de la pena. Además, dos de estas propuestas estaban relacionadas con la situación de las mujeres; una de ellas se refería a la sustitución de la prisión preventiva por prisión domiciliaria para la mujer embarazada o madre responsable de niños o personas con discapacidad, mientras que la otra prohibía el uso de esposas en mujeres durante el trabajo de parto. No hay leyes de este tipo aprobadas por diputados, posiblemente debido a su bajo atractivo electoral. Por otro lado, los senadores también aprobaron tres leyes relacionadas con el sistema penitenciario: una que autorizaba la interceptación de la correspondencia de los presos en casos de investigación criminal, otra que sancionaba el uso de teléfonos celulares por los reclusos y otra que abordaba el seguimiento de los convictos mediante el uso de equipos de rastreo electrónico. Por su parte, la Cámara de Diputados originó una ley que aumentaba las penas relativas al ingreso de teléfonos celulares y radios en las prisiones.

Otra área destacada se relaciona con las leyes que tratan de la consolidación de datos e informaciones de seguridad y buscan asegurar el buen curso del proceso de investigación. De los diputados surgieron leyes que propusieron la creación de registros de personas desaparecidas y de violadores. Por iniciativa de los senadores se aprobó una ley que estableció la recogida de ADN en las investigaciones de delitos violentos, otra que permitía la infiltración en internet de agentes policiales para investigar delitos contra la libertad sexual de niños y adolescentes, y otra que creaba la Política Nacional de Información Estadística relacionada con la Violencia contra la Mujer. Por último, una ley de carácter más general, originada por los diputados, buscaba estandarizar los datos sobre seguridad pública; ella obligaba a los entes federados a divulgar la tasa de esclarecimiento de delitos, estableciendo sanciones para aquellos que recopilaban datos sin actualizar o fuera de los criterios establecidos por ley.

Hay otro conjunto de leyes que buscaba proteger las prerrogativas judiciales y garantizar la efectividad de las investigaciones. Los diputados intentaron regular, a través de dos leyes, el uso de videoconferencia en interrogatorios judiciales tanto como “norma” general como en casos en los que hubiera amenaza al orden público. Por otro lado, los senadores iniciaron leyes que permitían la formación de órganos colegiados para el juzgamiento de grupos criminales organizados, con el objetivo de proteger a los jueces. Otra ley buscaba garantizar la autonomía investigativa de los delegados de policía, protegiéndola de interferencias externas.

En resumen, tanto diputados como senadores se centran primordialmente en la elaboración de leyes de regulación concentrada dirigidas a agentes de seguridad, así como en temas de regulación difusa relacionados con la protección de grupos vulnerables y la tipificación de crímenes. Aunque el número de leyes sea pequeño, es posible sugerir que los senadores dedican más esfuerzo a proposiciones que involucran derechos en el sistema

carcelario y de investigación criminal, en asuntos de perfil más “técnico”, y también en temas relacionados con restricciones a la posesión y porte de armas de fuego por parte de la ciudadanía, incluida la regulación de su uso por las fuerzas policiales. En la Cámara Baja, por otro lado, se observa claramente un mayor peso del lobby de las fuerzas de seguridad pública. Al mismo tiempo, los diputados parecen estar más enfocados en temas de “populismo penal” (aumento de pena y registro de violadores, por ejemplo). Podemos sugerir que estos son indicios de incentivos provenientes de diferentes sistemas electorales; sin embargo, reconocemos que el mejor método para respaldar esta inferencia sería el análisis de leyes iniciadas, lo que nos permitiría verificar de forma adecuada los diferentes tipos de conexiones electorales.

8 Consideraciones finales

Nuestro análisis se basó en dos puntos principales. No es posible señalar el protagonismo de las comisiones solamente con base en la “aprobación” de las leyes en la Cámara de Diputados, sin tomar en cuenta el proceso decisorio bicameral. En segundo lugar, no podríamos evaluar tal protagonismo sin comparar la participación de los diputados con otros actores relevantes que actúan de modo concurrente en la formación de la agenda de políticas de seguridad pública.

Si el equilibrio de poder entre partidos y comisiones se ve afectado por la naturaleza y por el tipo de sistema de gobierno, no habría cómo ignorar el papel del Ejecutivo. Los presidentes usan las MPs, evitando el rito ordinario de tramitación, para implementar políticas de transferencia concentrada dirigidas a los agentes de seguridad, así como para abordar la asignación difusa de fondos y programas amplios de seguridad pública. Complementariamente, el Ejecutivo opta por la tramitación urgente de proyectos de ley con perfil regulatorio, el área principal de actuación de los parlamentarios. Además de los poderes de agenda proactivos, cuando es necesario el presidente recurre al veto al final del proceso bicameral. En otras palabras, el Ejecutivo es responsable del 18,3% del total de las leyes ordinarias aprobadas relacionadas con seguridad pública, pero esta cifra se eleva al 46,3% cuando incluimos los decretos.

Los diputados son responsables del 29,6% del total de las leyes ordinarias aprobadas en materias de seguridad pública. Si inicialmente la literatura partía de la hipótesis del *vaciamiento* del poder de las comisiones, debido a la utilización de los requerimientos de urgencia, a partir de los años 2000 entra en escena la discusión sobre la mayor utilización del poder terminativo y, en consecuencia, sobre un supuesto protagonismo de las comisiones. Como modo de cualificar este debate, decidimos analizar este protagonismo a través del estudio longitudinal de una comisión social, en la cual se presupone una mayor latitud de acción de los diputados.

Utilizando un abordaje cuantitativo, verificamos que la CSPCCO fue protagonista en el 66% de las leyes cuando intentó usar el poder terminativo y en el 57% de las leyes bajo régimen de urgencia. En el primer caso, la hipótesis del protagonismo debe ser cotejada con el veto presidencial al final del proceso bicameral. En el segundo caso, la hipótesis de *vaciamiento* debe considerar en qué momento de la tramitación fue accionado el art. 155. En la mayoría de los casos, la urgencia es utilizada cuando la Comisión cumplió su papel deliberativo, es decir, cuándo se votó el parecer en la CSPCCO. Los casos efectivos de *vaciamiento* fueron apenas 4 en un universo de 21 leyes bajo urgencia. Sin embargo, durante la tramitación se formaron dos comisiones especiales, y en otros tres casos el Ejecutivo accionó el veto.

Además de estas cifras, insistimos en que el contenido de las leyes debería ser considerado para la evaluación de la actuación o protagonismo de los parlamentarios. Aunque que no tenga la capacidad de coordinar el diseño de políticas amplias y el uso de fondos, el Legislativo tuvo un papel relevante en materias de regulación difusa, destacándose temas que involucraban grupos vulnerables y tipificación de crímenes. Por otro lado, hay indicios de la importancia de los incentivos de los sistemas electorales, con una fuerte actuación de los diputados en temas de regulación concentrada en favor de los agentes de seguridad, que representaban el 20% de las leyes aprobadas en comparación con el 8% de los senadores, que, en contraste, mostraban una mayor inclinación en controlar y restringir el uso y porte de armas.

En conclusión, con la conjunción de evidencias cuantitativas y cualitativas, podemos afirmar que el Legislativo demuestra mayor protagonismo en un conjunto de leyes de regulación difusa, aunque bajo las restricciones del control del Ejecutivo y de los líderes de la coalición mayoritaria, que pueden recurrir, en cualquier momento, a la posibilidad de veto o de creación de comisiones especiales y, en alguna medida, a los procedimientos de urgencia.

Hay diversas formas de evaluar el protagonismo o el grado de autonomía de las comisiones. En este trabajo optamos por una estrategia orientada hacia el análisis y la definición de la agenda de seguridad pública, es decir, de la aprobación de normas jurídicas ordinarias, sin considerar proyectos de enmiendas constitucionales, deliberados en comisiones *ad hoc* nombradas por los líderes partidistas, ni proyectos de leyes complementarias que no están sujetos a la prerrogativa del poder terminativo de las comisiones. Al mismo tiempo, ignoramos otras instancias de participación de la CSPCCO, ya sea a través de enmiendas o mediante la presentación de sustitutivos, principalmente en materias iniciadas por el Ejecutivo o incluso en su función clásica de supervisar y monitorear las acciones del presidente.

Referencias

ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 403-431. Disponible en: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 81-110, Dec. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100304>.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3xyyXsZD8NdvxFcSLJjbKrN/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 550-578, July 2003. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0023>.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3kF5dZ7FBvZz8mK5bpxD56m/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. Congreso Nacional. *Glosario de términos legislativos*. Brasília, DF: Grupo de Trabajo Permanente de Integración de Cámara de Diputados con el Senado Federal, Subgrupo Glosario Legislativo, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/581600>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 oct. 2024.

CAMMISA, Anne Marie. “Specially commissioned minorities” committee governance and political parties in the United States Congress. In: SIEFKEN, Sven T.; ROMMETVEDT, Hilmar (ed.). *Parliamentary committees in the policy process*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2021. p. 320-343. (Library of legislative studies).

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: análise de sua composição e atuação na 54ª Legislatura*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/12478>. Acesso em: 15 oct. 2024.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993. (California series on social choice and political economy, 23).

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 171-189, Jan. 2001. DOI: <https://doi.org/10.2307/422377>.

DINIZ, Simone. Processo legislativo e sistema de comissões. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 26, p. 60-78, abr./dez. 1999. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1177?locale=en>. Acesso em: 15 oct. 2024.

FENNO JUNIOR, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston: Little, Brown & Co., 1973. (The study of Congress series).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Ed.: Fapesp, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2006. p. 249-280.

FIGUEIREDO, Elza Carneiro dos Santos. *Sistema de comissões e o poder conclusivo na Câmara dos Deputados*. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10272>. Acesso em: 15 oct. 2024.

FORTUNATO, David; MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 785-797, Apr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000673>.

FREITAS, Andréa Marcondes de. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

_____. Unboxing the active role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-33, 2016b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/GjbT5XFwQbztFJkfpVKGmB/?lang=en>. Acesso em: 15 oct. 2024.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 531-564, May 1990. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111460>.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. (Michigan studies in political analysis).

LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Tf8zj4JxQWssTwwJRW7PTSq/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio R. Political survival strategies: political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 109-130, Feb. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X03007090>.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974. (Yale studies in political science, 26).

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan, 2013. (Studies of the Americas).

MICKLER, Tim A. Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 367-391, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941>.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7PspbFCFTMNnvcNwHvBNXjg/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil?: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BSq8ZhtvdNgkvn33Khzq5Gr/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000318864>.

_____. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwzzjzwMcr39ZmjD86m/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953331>.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 64, n. 2, p. 323-334, June 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1213>. Acesso em: 15 oct. 2024.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/XvdskJt4Zyh6BTzPpRRXFnD/>. Acesso em: 15 oct. 2024.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro de S. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/?lang=pt>. Acesso em: 15 oct. 2024.

SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 481-497, Aug. 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/440417>.

SANTOS, Fabiano Guilherme M. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=488>. Acesso em: 15 oct. 2024.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme M.; RENNÓ, Lucio R. The selection of committee leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 50-70, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000318873>.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 81, n. 1, p. 85-104, Mar. 1987. DOI: <https://doi.org/10.2307/1960780>.

SIEFKEN, Sven T.; ROMMETVEDT, Hilmar (ed.). *Parliamentary committees in the policy process*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2022. (Library of legislative studies).

VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação*. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

ZUBEK, Radoslaw. Coalition government and committee power. *West European Politics*, [s. l.], v. 38, n. 5, p. 1.020-1.041, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045322>.

Financiamento

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii



Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii

